Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Table conjointe sur le cadre réglementaire

Amélioration du cadre réglementaire du secteur de la bienfaisance

Recommandations provisoires

Août 2002

Table des matières

Table des matières i

Préface 1

Accessibilité et transparence 1
Appel 1
Organismes de bienfaisance 1
Direction des organismes de bienfaisance 2
Organismes de bienfaisance enregistrés 2
Réglementation des organismes de bienfaisance 3
Sanctions 3

Introduction 5

Chapitre 1 : Accessibilité et transparence 9

Introduction 9
Documents liés à une demande 12
Documents liés à une mesure de conformité 15
Les documents qui se trouvent dans les dossiers d'un organisme de bienfaisance et qui ne concernent ni la demande d'enregistrement, ni une mesure de conformité prise par l'organe de réglementation 16
Renseignements qui ne concernent aucune organisation précise 17

Chapitre 2 : Appels 23

L'environnement actuel 23
Facteurs touchant la réforme du mécanisme d'appel existant 28
Recommandations en vue d'une réforme 33

Chapitre 3 : Sanctions intermédiaires 45

Contexte 45
Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions équitable et efficace 48
Recommandations de réforme 52
Méthode par paliers 52

Chapitre 4 : Réforme institutionnelle 75

Mandat de la Table 75
Contexte 77
Situation de la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada 79
Processus ayant donné lieu à l'examen actuel 81
Objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire 82
Caractéristiques de l'organe de réglementation idéal 84
Mécanismes possibles 100
Comparaisons avec d'autres pays 104
Modèles institutionnels proposés 107

Évaluation des modèles institutionnels 120
Tableau d'analyse - Introduction 124
Annexe 1 131
La Charity Commission for England and Wales et le contexte canadien 131
Annexe 2 133
Études canadiennes 133
Études et conclusions internationales 133
Annexe 3 135
Membres de la Table conjointe sur le cadre réglementaire 135
Conseillers 136
Membres d'office 136

Préface

Le présent rapport contient certains termes souvent utilisés dans le secteur des organismes de bienfaisance. Pour faciliter la compréhension des questions à l'étude et permettre à chacun de participer pleinement aux consultations organisées par la Table conjointe sur le cadre réglementaire partout au Canada, cette préface explique clairement les termes suivants :

Accessibilité et transparence

De façon générale, la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) de communiquer tout renseignement concernant les personnes et les organisations avec lesquelles elle traite. Toutefois, elle autorise la Direction des organismes de bienfaisance à communiquer une bonne partie des renseignements recueillis sur les organismes de bienfaisance afin de guider le choix de ceux qui veulent faire un don. Cependant, une bonne partie des décisions prises au sein de la Direction continuent d'être soumises aux règles de confidentialité.

Appel

L'organisation qui n'est pas d'accord avec la Direction des organismes de bienfaisance n'a qu'un seul recours officiel – interjeter appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. Il s'agit d'un tribunal d'instance supérieure, dont les procédures sont officielles, qui est en fait saisi de très peu d'affaires.

Organismes de bienfaisance

Les organismes de bienfaisance sont une partie du secteur plus large des organismes sans but lucratif.

La Loi ne définit pas la notion de bienfaisance. Les tribunaux décident ce qui constitue de la bienfaisance.

Pour être désignée organisme de bienfaisance, l'organisation doit notamment avoir une fin que les tribunaux ont considérée comme

relevant de la bienfaisance. Les tribunaux en ont reconnu une vaste gamme. Les types d'organisations suivants peuvent tous être des organismes de bienfaisance :

Hôpitaux	Musées	services de pompiers volontaires
banques alimentaires	Églises	foyers pour sans-abri
Écoles	sociétés du patrimoine	secteurs à préserver
Garderies	maisons de soins infirmiers	salles communautaires

Direction des organismes de bienfaisance

La Direction est le service de l'ADRC qui applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés. Située à Ottawa, elle compte environ 175 employés qui :

- décident quelles organisations sont admissibles à l'enregistrement, selon le droit régissant les organismes de bienfaisance élaboré par les tribunaux et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- vérifient que, après l'enregistrement, les organisations continuent d'être admissibles;
- révoquent l'enregistrement des organisations qui ne sont plus admissibles;
- répondent aux questions des organismes de bienfaisance – par lettre, par téléphone, en envoyant des publications et en personne;
- donnent au public des renseignements sur les organismes de bienfaisance.

Organismes de bienfaisance enregistrés

L'organisme de bienfaisance enregistré auprès de l'ADRC peut délivrer un reçu spécial lorsqu'il reçoit un don. Ce reçu donne au donateur le droit de réclamer un crédit lorsqu'il produit sa déclaration de revenus.

Pour conserver son enregistrement, l'organisme de bienfaisance doit répondre à certaines conditions énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le*

revenu, notamment produire une déclaration de renseignements annuelle, qui est à la disposition du grand public.

Réglementation des organismes de bienfaisance

La *Loi de l'impôt sur le revenu* confie à l'ADRC le mandat d'appliquer les dispositions de la Loi relatives à la bienfaisance. Dans certains pays, c'est un organisme autre que les autorités fiscales qui décide quelles organisations sont admissibles au titre d'organisme de bienfaisance. Dans d'autres, la décision relève de plusieurs organismes, dont certains comptent des représentants du secteur de la bienfaisance.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est qu'une façon de régir les organismes de bienfaisance. La Constitution du Canada confère aux provinces le pouvoir d'adopter des lois régissant les organismes de bienfaisance. Seules quelques provinces ont adopté une telle loi, et une seule de ces dernières a constitué un organisme chargé d'appliquer la loi.

Le procureur général, à titre de premier conseiller juridique de la province, et les tribunaux ont toujours joué un rôle dans la protection des organismes de bienfaisance contre les abus.

Sanctions

Si un organisme de bienfaisance ne respecte pas les règles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la Direction des organismes de bienfaisance peut lui retirer son enregistrement. Cette pénalité peut nuire considérablement à l'organisation, qui doit souvent fermer ses portes. Comme la révocation de l'enregistrement peut avoir des conséquences aussi graves, elle n'est infligée que dans les pires cas. Cependant, il n'existe à l'heure actuelle aucune autre pénalité prévue par la loi pour les cas moins graves d'inobservation.

Introduction

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est une initiative conjointe du secteur bénévole et du gouvernement du Canada. Elle offre une occasion exceptionnelle de mettre l'accent sur le secteur bénévole de la société canadienne, au même titre que les secteurs public et privé.

L'objectif à long terme de l'ISBC est de renforcer la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir, d'améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement fédéral et d'accroître leur capacité de servir les Canadiens.

L'amélioration de la qualité de vie du Canada au sein de collectivités saines et économiquement vigoureuses exige un secteur bénévole robuste. Un secteur dynamique joue un rôle important dans le renforcement de la confiance de la société, des réseaux sociaux et des valeurs communes. Pour de nombreux ministères du gouvernement fédéral, les partenariats avec le secteur sont essentiels à la réalisation de leur mandat et constituent la pierre angulaire de la prestation de programmes et de services.

Le rapport *Travailler ensemble*[1], publié en 1999 et qui a fait date, a été le fruit d'un processus conjoint d'examen de la politique entrepris par un groupe de chefs du secteur bénévole et de hauts fonctionnaires. Cet exercice conjoint, connu sous le nom de processus des Tables conjointes, a permis de délimiter trois éléments nécessitant l'attention et des investissements stratégiques :

1. améliorer les relations entre le gouvernement et le secteur,
2. accroître la capacité du secteur à servir les Canadiens,
3. améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

En 2001, une Table conjointe sur le cadre réglementaire a été constituée à l'égard du troisième point[2]. Un mandat à quatre volets lui a été confié.

---

1 *Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*, 1999.

2 Les noms des membres de la Table figurent à l'annexe 3.

Le premier élément visant l'étude et la formulation de recommandations a trait à l'accessibilité et à la transparence du régime réglementaire. Le manque d'information disponible sur les organismes de bienfaisance enregistrés et sur la façon dont l'ADRC prend des décisions – en particulier d'accorder l'enregistrement et de le révoquer – préoccupe certains. La Table essaie d'établir un équilibre entre l'assurance de la confidentialité des différentes organisations traitant avec l'organe de réglementation et la publication de plus de renseignements sur les organismes de bienfaisance et la prise de décisions en matière de réglementation.

Le deuxième élément visant l'étude et la formulation de recommandations concerne la possibilité d'infliger des sanctions intermédiaires aux organismes de bienfaisance qui n'observent pas les règles visant le maintien du statut d'organisme enregistré. À l'heure actuelle, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'inobservation n'a qu'une conséquence : la révocation de l'enregistrement, pénalité jugée trop sévère par plusieurs, sauf dans les cas de manquement grave à la loi. La Table examine diverses formes de sanctions en vue d'une réponse appropriée en matière de réglementation lorsque des infractions à la loi sont commises.

Nous étudions en outre un système de recours à l'intention des organisations qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation. Actuellement, il faut interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale si on veut s'opposer à une décision de l'ADRC de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. La Table examine les façons de faciliter l'accès au processus d'appel, sans alourdir le processus global pour les organismes de bienfaisance, ou le rendre plus coûteux. Au même moment, elle examine les façons de faire entendre un plus grand nombre d'affaires par les tribunaux, espérant ainsi que les décisions dans les affaires complexes ou nouvelles viendront clarifier le droit régissant les organismes de bienfaisance.

Enfin, la Table étudie la question de la réforme institutionnelle. Elle a approfondi l'éventail des modèles réglementaires exposés dans le cadre du processus des tables conjointes de 1999. Les modèles à l'étude comprennent une Direction des organismes de bienfaisance élargie qui continuerait de fonctionner à l'intérieur de l'ADRC, une agence complémentaire qui travaillerait de concert avec l'ADRC et une

commission indépendante. En examinant ces modèles, la Table tâche d'établir un équilibre entre les besoins suivants :

- susciter la confiance du public dans les organisations bénévoles,
- maintenir l'intégrité du régime fiscal,
- assurer aux organisations bénévoles un milieu favorable à leur épanouissement.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a examiné chacune de ces questions dans ses délibérations. Les résultats de ces délibérations, notamment les recommandations provisoires, font l'objet du présent rapport. Ces recommandations provisoires ne représentent pas nécessairement les opinions de tous les membres de la Table..

Des consultations auprès des Canadiens et des représentants du secteur bénévole sur les recommandations provisoires seront menées entre les mois de septembre et de novembre 2002. La Table conjointe sur le cadre réglementaire se fondera sur ces consultations pour formuler ses recommandations finales au gouvernement, au plus tard en mars 2003.

Pour transmettre vos commentaires ou participer aux consultations prévues, veuillez consulter le site www.vsi-isbc.

Chapitre 1 : Accessibilité et transparence

Introduction

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a accordé une grande attention à la question de la transparence. Dans son rapport intitulé *Travailler ensemble* (1999), elle a précisé qu'être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes d'information et gérer ses affaires de manière ouverte et compréhensible. Au cours des quatre dernières années, la quantité de renseignements que la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence des douanes et du revenu du Canada peut communiquer au sujet d'un organisme de bienfaisance a considérablement augmenté, mais elle est encore limitée. Plusieurs dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont fondées, pour cause, sur la présomption selon laquelle les renseignements fournis par un contribuable devraient demeurer confidentiels. Même si les organismes de bienfaisance (et les organisations sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés) ne paient pas d'impôts, ils sont considérés comme des « contribuables » en vertu de la Loi. Par conséquent, la majorité des renseignements les concernant étaient considérés comme des renseignements confidentiels dans le passé.

Jusqu'à la modification législative de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance était autorisée à confirmer uniquement le fait qu'une organisation est ou non un organisme de bienfaisance enregistré, l'emplacement de l'organisme, son numéro d'enregistrement et la date de l'enregistrement en question. De plus, la Direction pouvait communiquer les renseignements fournis par les organismes de bienfaisance dans la partie publique de leur déclaration T3010 annuelle intitulée *Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés* et, avec l'autorisation de l'organisme en question, pouvait mettre à la disposition des personnes qui en faisaient la demande les états financiers annuels desdits organismes. Dans les cas où l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance avait été révoqué, la date de révocation pouvait également être communiquée.

Par suite de la modification de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance peut maintenant, à la demande de toute personne, communiquer

les renseignements supplémentaires suivants au sujet d'un organisme de bienfaisance enregistré :

- les documents constitutifs de l'organisme de bienfaisance, y compris l'énoncé de sa mission;
- les renseignements fournis sur le formulaire de demande;
- les noms des administrateurs de l'organisme de bienfaisance et les périodes au cours desquelles ils ont été administrateurs;
- la lettre informant une organisation de son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, y compris tout avertissement ou condition s'y rapportant;
- la lettre envoyée par le ministre ou au nom du ministre en vue de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, y compris les motifs de la révocation.

Malgré cette modification, la Direction des organismes de bienfaisance a encore en main une grande quantité de renseignements qui ne peuvent être divulgués ou qui ne le sont pas, y compris les renseignements concernant les demande d'enregistrement qui sont refusées. Les renseignements portant sur les politiques et les lignes de conduite opérationnelles que la Direction transmet à ses employés ne sont pas publiés. Il est impossible de savoir si un organisme de bienfaisance a fait l'objet d'une vérification ou de connaître les résultats de celle-ci, à moins que l'enregistrement d'un organisme n'ait été révoqué.

Les règles actuellement en vigueur soulèvent une question importante, soit celle de savoir comment concilier la protection dont devraient bénéficier les organismes de bienfaisance qui traitent avec l'organe de réglementation avec l'obligation d'assurer la transparence des politiques, procédures et décisions de celui-ci.

Nous avons tenu compte de la nécessité de veiller à ce que le public ait facilement accès aux renseignements, que ce soit sur demande ou par suite d'une publication obligatoire. Au même moment, nous avons examiné les répercussions possibles de la divulgation de l'ensemble des renseignements concernant un organisme de bienfaisance. Par exemple, lorsqu'un organisme

est sur le point de faire l'objet d'une vérification, ce fait devrait-il être connu? La communication de ce renseignement n'aiderait-elle pas une organisation sans scrupule à éviter de se faire prendre? Cette façon de procéder n'aurait-elle pas pour effet de miner la confiance du public à l'endroit d'un organisme de bienfaisance, même si celui-ci est finalement exonéré de tout blâme?

Afin de répondre à ces préoccupations, nous avons proposé une série de recommandations couvrant les documents suivants :

- les documents liés à une demande;
- les documents liés à une mesure de conformité;
- les documents qui se trouvent dans les dossiers d'un organisme de bienfaisance et qui ne concernent ni la présentation d'une demande ni la conformité;
- les autres renseignements dont la communication aurait pour effet de promouvoir l'accessibilité et la transparence, comme les politiques et procédures de l'organe de réglementation, les décisions judiciaires et les précédents tirés des décisions antérieures de l'organe.

Malgré la modification apportée en 1998, les renseignements auxquels le public, y compris d'autres organismes de bienfaisance, a accès ne permettent pas d'évaluer le rendement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Nous sommes convaincus que l'organe de réglementation devrait pouvoir faire l'objet d'un examen plus minutieux.

Cependant, nous reconnaissons aussi la nécessité de préserver la confidentialité de certains renseignements, afin de protéger la vie privée des personnes et d'éviter de ternir l'image d'un organisme de bienfaisance qui n'a rien fait de mal.

Pour en arriver à nos recommandations concernant la divulgation des renseignements, nous avons examiné le « cycle de vie » d'un organisme de bienfaisance ainsi que les renseignements que l'organe de réglementation recueille à chaque étape. Nous nous sommes ensuite demandé si ces renseignements devraient être communiqués ou s'ils devraient rester confidentiels.

Documents liés à une demande

Avant la prise de décision

Normalement, c'est au moment où une organisation présente une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance que l'organe de réglementation est mis au courant de l'existence de ladite organisation. Un désaccord existe au sujet de la question de savoir si l'organe de réglementation devrait faire connaître cette demande avant de prendre une décision à ce sujet. D'après le rapport *Travailler ensemble*, ce renseignement devrait être disponible. Cependant, nous ne sommes pas de cet avis.

Nous ne voyons pas en quoi il serait avantageux de divulguer publiquement le fait qu'une organisation a demandé le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Il est peu probable que qui que ce soit pourra donner des renseignements qui sont pertinents quant à la question de savoir si les fins proposées de l'organisation sont des fins de bienfaisance ou non. En revanche, cette divulgation pourrait, selon nous, causer un préjudice considérable. Les personnes physiques ou morales qui s'opposent aux convictions d'un groupe donné ou qui considèrent la partie requérante comme un concurrent possible pourraient contester la demande. Dans l'éventualité où un examinateur recevrait et examinerait une objection, il serait nécessaire d'établir des règles de procédure afin de permettre à la partie requérante d'interroger l'opposant et de présenter des éléments de preuve supplémentaires. À notre avis, cette situation créerait une impasse procédurale.

Lorsqu'une personne estime qu'il existe des motifs valables de s'opposer à l'enregistrement d'une organisation donnée, l'organe de réglementation pourrait utiliser ce renseignement dans le cadre de son programme de conformité. Après avoir examiné l'objection, il pourrait décider s'il y a lieu ou non de suivre de plus près l'organisme nouvellement enregistré.

Par conséquent, nous sommes d'avis qu'aucun renseignement concernant une partie requérante ne devrait être accessible avant que l'organe de réglementation statue sur la demande.

Après la prise de décision

En revanche, nous estimons qu'un nombre nettement plus élevé de renseignements devraient être accessibles au sujet de la décision de l'organe de réglementation une fois que celle-ci a été prise[3].

Les premiers renseignements qui devraient être accessibles sont les motifs de la décision de l'organe. En général, nous croyons que les motifs devraient être communiqués et que le public devrait toujours y avoir accès dans le cas de chaque décision concernant l'enregistrement. Il n'est pas nécessaire que les motifs soient détaillés dans chaque cas. Par exemple, lorsqu'une nouvelle église est enregistrée, il suffit pour l'organe de réglementation de dire que sa décision est fondée sur la conclusion selon laquelle la partie requérante appartient à la catégorie de l'« avancement de la religion ». En revanche, lorsque la fin de bienfaisance que vise l'organisation est nouvelle ou représente une nouvelle interprétation d'une fin de bienfaisance reconnue, les objetifs de l'organisation en question devraient être communiqués ainsi que la catégorie sous laquelle elle a été enregistrée. De plus, une explication du raisonnement constituant le fondement de l'enregistrement devrait être fournie.

Lorsqu'une demande est refusée, les motifs devraient, dans tous les cas, être plus détaillés et comporter le nom de l'organisation. L'avis pourrait être donné au moyen d'une lettre de refus initial dans laquelle l'organe énonce sa décision préliminaire et les motifs de celle-ci, ou au moyen d'une autre forme d'avis. Si l'organisation interjette appel de la décision, ce fait devrait être mentionné dans toute communication de renseignements.

Nous sommes d'avis que les motifs des décisions, qui constituent un aspect très important de la question de la transparence, devraient être **communiqués de manière active**. L'organe ne devrait pas attendre de se faire demander une liste des cas où la demande a été refusée ou encore les motifs de ses décisions,

[3] En 1996, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a souligné, dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*, que la Direction des organismes de bienfaisance examine quelque 4 000 demandes et révoque l'enregistrement de quelque 2 000 organismes chaque année et que, dans presque tous les cas, il n'y a aucun compte rendu public de la décision. Elle a prié instamment la Direction de publier un rapport annuel semblable à celui que publient les Charity Commissioners for England and Wales. Dans le document intitulé « Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System » (1998), Arthur Drache a précisé que les professionnels ignorent totalement les types d'organisations qui sont ou non enregistrées en raison principalement des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui concernent la confidentialité. Il a insisté sur la nécessité que les décisions clés soient publiées.

mais devrait publier de lui-même ses décisions sur son site web. Lorsqu'une demande est approuvée, un lien menant au nom de l'organisme de bienfaisance concerné qui figure au registre pourrait être fourni. S'il s'agit d'un refus, une autre partie du site web pourrait être utilisée.

Nous reconnaissons que, dans certains cas restreints, les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale peuvent empêcher la divulgation complète des renseignements concernant une demande refusée. Dans ces situations, l'organe de réglementation devrait retenir le moins de renseignements possibles et se montrer précis dans l'utilisation qu'il fait de cette Loi.

Tout en publiant activement ses décisions et les motifs de celles-ci, l'organe de réglementation devrait fournir d'autres renseignements au sujet de la demande **uniquement lorsque cette demande lui est faite**. Nous conserverions les dispositions actuelles qui permettent que les parties publiques de la demande d'enregistrement soient mises à la disposition de toute personne qui en fait la demande. Nous permettrions également que les mêmes renseignements soient ainsi disponibles dans le cas des organisations dont la demande d'enregistrement est refusée. Les dossiers de demande sont parfois volumineux et comportent de nombreuses références qu'il serait nécessaire de supprimer avant la divulgation publique afin de respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous croyons que ce travail supplémentaire n'est pas justifié, parce que, si nos recommandations sont suivies, il y aura suffisamment de renseignements disponibles pour évaluer le processus décisionnel de l'organe de réglementation.

Les autres renseignements qui se trouvent au dossier d'une demande **devraient demeurer accessibles pour l'organisation requérante seulement**. Ces renseignements comprennent les communications entre ladite organisation et l'organe de réglementation, les notes internes préparées par le personnel de l'organe, les documents de recherche que celui-ci a réunis et les communications qu'il a échangées avec des tierces parties.

L'organe de réglementation pourra, à l'occasion, chercher à obtenir des avis juridiques au sujet de certaines questions. Ces avis sont privilégiés et ne devraient être divulgués ni à l'organisation requérante, ni au public.

Documents liés à une mesure de conformité

Avant la détermination de la mesure à prendre par l'organe de réglementation[4]

Une partie du rôle de l'organe de réglementation consiste à veiller à ce que l'organisme de bienfaisance respecte la loi. Habituellement, les mesures de conformité consistent en des vérifications des livres et registres de l'organisme. Ces activités font partie des mesures d'application de la loi. Par conséquent, nous ne croyons pas que les documents internes ou externes liés aux enquêtes en cours en matière de conformité devraient être divulgués.

Après la détermination de la mesure à prendre par l'organe de réglementation

Nous nous sommes demandé s'il y avait lieu de divulguer le fait qu'une vérification a été menée au sujet d'un organisme de bienfaisance. D'un côté, nous craignons qu'une personne ne tire des conclusions défavorables au sujet d'un organisme de bienfaisance simplement en raison de cette vérification. De l'autre, nous estimons que la divulgation de ce renseignement pourrait être avantageuse pour l'organisme de bienfaisance, d'autant plus que cette mesure est susceptible d'accroître la confiance du public envers le secteur. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'organe de réglementation devrait être autorisé à divulguer le fait qu'une vérification a été menée, s'il reçoit une demande visant à confirmer cette mesure.

Cela étant dit, il faut savoir si les résultats des vérifications devraient être communiqués. Compte tenu des recommandations que nous formulons au sujet des sanctions intermédiaires[5], nous répondons par la négative à cette question. Toutefois, nous permettrions à l'organe de réglementation de dire, en réponse à une question portant sur le résultat de la vérification, si une sanction de niveau 3 (amende ou suspension du statut de donataire reconnu) ou une sanction de niveau 4 (révocation de l'enregistrement) a été imposée. Tel qu'il est mentionné dans le chapitre concernant les sanctions intermédiaires, ce renseignement serait déjà disponible, puisque ces sanctions feraient l'objet d'un compte rendu public.

---

[4] En ce qui concerne le programme de conformité de l'organe de réglementation, nous excluons de l'examen les procédures spéciales relatives au traitement des renseignements en matière de sécurité et de criminalité en vertu de la *Loi antiterroriste*.

[5] Nos recommandations concernant les sanctions intermédiaires sont présentées dans un chapitre subséquent du présent rapport.

Dans les cas où une vérification permet d'obtenir des renseignements menant à une demande de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, ce renseignement serait également accessible dans le cadre de l'application du régime de sanctions que nous avons recommandé.

Les renseignements détaillés qui ont été obtenus au cours de la vérification et les directives que l'organe de réglementation a données au vérificateur ne devraient pas être publiquement accessibles[6]. Il en va de même des avis juridiques que l'organe de réglementation a obtenus, puisqu'il s'agit de renseignements privilégiés.

Les documents qui se trouvent dans les dossiers d'un organisme de bienfaisance et qui ne concernent ni la demande d'enregistrement, ni une mesure de conformité prise par l'organe de réglementation

Dans le cadre de ses activités courantes, l'organe de réglementation recueille des renseignements au sujet des organismes de bienfaisance, y compris les renseignements que ceux-ci produisent conformément aux exigences de la loi, d'une politique ou des décisions que l'organe prend sur des questions comme l'accumulation d'éléments d'actif ou l'obtention de l'autorisation de ne pas respecter le contingent des versements. Les renseignements que produit l'organisme de bienfaisance en application d'une loi ou d'une politique devraient être accessibles pour toute personne qui en fait la demande, ainsi que la réponse de l'organe de réglementation.

Selon la loi, l'organisme de bienfaisance doit produire chaque année un formulaire T3010, *Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés*. Le formulaire (qui a été modifié en profondeur par suite de nos travaux) renferme déjà des renseignements qui sont publiquement accessibles ainsi que certains renseignements confidentiels. Nous maintiendrions le statu quo et permettrions que les déclarations annuelles soient disponibles sur demande. Nous recommandons que les déclarations de chaque organisme de bienfaisance soient accessibles en ligne, au fur et à mesure que les ressources technologiques de l'organe de réglementation augmenteront. Nous laissons aux spécialistes le soin de déterminer la meilleure

[6] Il convient toutefois de souligner que, dans le chapitre concernant les sanctions intermédiaires, la Table recommande que, dans certaines circonstances, les autorités d'exécution de la loi concernées puissent avoir accès aux renseignements obtenus au cours d'une vérification.

façon d'atteindre ce résultat et nous les encourageons à accorder au projet une importance prioritaire.

Nous recommandons un changement lié aux documents déposés en même temps que la déclaration annuelle (T3010). Selon le formulaire, l'organisme de bienfaisance est tenu de joindre à la déclaration ses états financiers. Toutefois, l'organisme est autorisé à décider si les états financiers devraient ou non être publiquement accessibles. La Direction des organismes de bienfaisance estime qu'étant donné que les états financiers sont joints au formulaire, mais n'en font pas partie, son personnel n'a pas le pouvoir de les publier sans le consentement de l'organisme en question.

À notre avis, ce pouvoir discrétionnaire devrait être retiré aux organismes de bienfaisance et les états financiers devraient être communiqués sur demande. Même si la déclaration T3010 renferme certains renseignements de nature financière, les états financiers sont plus détaillés et les données qui y figurent se révèlent parfois particulièrement importantes en ce qui a trait au fonctionnement d'un organisme de bienfaisance. Les renseignements sur des questions comme les opérations entre personnes liées et les dettes éventuelles sont manifestement pertinents pour les personnes qui s'intéressent à un organisme de bienfaisance donné. En conséquence, nous recommandons que les dispositions législatives pertinentes soient modifiées de manière à permettre la communication des états financiers déposés par un organisme de bienfaisance.

Nous conserverions une exemption uniquement dans le cas du petit nombre d'organismes religieux qui bénéficient actuellement d'une dispense à l'égard de certaines exigences relatives aux déclarations. Ces organismes ne reçoivent aucun don d'un autre organisme de bienfaisance ni ne délivrent de reçus au titre de dons[7].

Renseignements qui ne concernent aucune organisation précise

Il existe certains renseignements sur la réglementation qui pourraient devenir publiquement accessibles, sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à*

[7] La dispense a été accordée en 1977, lorsque le formulaire T3010 est devenu un document public. La dispense s'applique à quelque 300 organisations, qui détiennent principalement des fonds servant à payer la pension des membres de différents ordres religieux.

l'information et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces renseignements comprennent :

- les politiques et procédures;
- une liste des organismes de bienfaisance réguliers;
- une base de données sur les décisions des tribunaux;
- les ébauches de politiques prêtes à être consultées;
- un rapport annuel sur les activités et les normes de service.

Politiques et procédures

Les procédures actuelles laissent le secteur de la bienfaisance et ses conseillers juridiques ainsi que le public « dans le noir » au sujet de la façon dont l'ADRC exerce son pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'une organisation voit sa demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance refusée, ce renseignement ne devient public que si l'organisation concernée interjette appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale, ce qui est peu probable, ou si elle décide d'informer d'autres personnes de la lettre de refus.

En raison de l'absence de précédents et de l'accessibilité restreinte aux politiques et lignes de conduite opérationnelles de l'ADRC, il est difficile pour les organisations de déterminer à l'avance si elles seront admissibles ou de savoir comment elles doivent se structurer afin de devenir admissibles à l'enregistrement.

Lorsque les examinateurs étudient une demande d'enregistrement, ils doivent tenir compte des politiques internes de l'ADRC. Bien que ce type de renseignements soient déjà accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous estimons qu'il y a lieu de prendre des mesures actives en vue de les publier. La Charity Commission of England and Wales se prépare actuellement à divulguer tous ces renseignements sur son site web et nous croyons qu'une démarche similaire devrait être entreprise au Canada. Nous reconnaissons que ce ne sera pas là une tâche facile, compte tenu de la façon dont le matériel existant de l'ADRC est compilé à l'heure actuelle; néanmoins, elle nous apparaît nécessaire. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable que toutes les politiques soient publiées. Encore là, nous appliquerions les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans certains cas, les

politiques et lignes de conduite opérationnelles s'apparentent à des données d'enquête et donnent des indices des éléments que les examinateurs devraient rechercher pour éviter de se « laisser avoir » par une organisation sans scrupule. Ce type de renseignements devraient demeurer confidentiels.

Liste des organismes de bienfaisance enregistrés

À l'heure actuelle, il est possible de consulter le site web de l'ADRC pour obtenir une liste des organismes de bienfaisance enregistrés. Cette liste indique également l'adresse et la désignation de chaque organisme de bienfaisance[8]. L'organe de réglementation devrait continuer à tenir une liste consultable des organismes de bienfaisance enregistrés. Au fur et à mesure que le temps et les ressources le permettront, d'autres renseignements devraient également être accessibles au moyen de cette liste et nous avons indiqué ci-après quelques-uns de ces renseignements.

Cette pratique va de pair avec celles qui sont suivies ailleurs. Ainsi, en Angleterre et au pays de Galles, la *Charities Act* de 1993 oblige la Charity Commission à tenir un registre comportant le nom de chaque organisme de bienfaisance enregistré ainsi que tout autre renseignement qui, de l'avis des commissaires, devrait y figurer. Le registre peut être examiné publiquement, de même que [TRADUCTION] « des copies (ou des descriptions) des attributions que les commissaires reçoivent au sujet de tout organisme de bienfaisance enregistré ».

Base de données sur les décisions des tribunaux

Pour la même raison que nous avons invoquée pour proposer que les politiques et procédures de l'organe de réglementation soient publiquement accessibles, nous encourageons celui-ci à inclure sur son site web une version consultable d'une base de données comportant :

- des renseignements au sujet des décisions des tribunaux;
- les précédents tirés de ses décisions antérieures;
- des renseignements qui proviennent d'autres organes de réglementation et qui pourraient être utiles pour les personnes qui cherchent à se renseigner au sujet des organismes de bienfaisance.

[8] Un organisme de bienfaisance enregistré peut être désigné comme une œuvre de bienfaisance, une fondation publique ou une fondation privée.

Ébauches de politiques prêtes à être consultées

Avec ses publications, au cours des dernières années, la Direction des organismes de bienfaisance a réussi à assurer l'accès à ses documents concernant ses ébauches de politiques lorsqu'elle voulait mener une consultation publique. Nous encourageons l'organe de réglementation à continuer dans le même sens, tout en cherchant des façons de rejoindre une plus grande partie du public pour l'informer que les ébauches ont été affichées sur le site web et lui demander de soumettre ses commentaires.

Dans le cadre des mesures visant à faire en sorte que le site web de l'organe de réglementation devienne une ressource clé pour les organismes de bienfaisance qui veulent s'informer des changements proposés à la réglementation et y réagir, nous proposons également que le site web soit utilisé comme moyen d'informer les organismes des modifications législatives imminentes.

Lignes de conduite opérationnelles

Le secteur, le public et l'organe de réglementation lui-même seraient également bien desservis si celui-ci se montrait plus proactif en ce qui a trait à la communication de ses lignes de conduite opérationnelles aux organismes de bienfaisance. À l'heure actuelle, la Direction des organismes de bienfaisance fait parvenir aux organismes de bienfaisance des bulletins périodiques comportant des renseignements utiles en matière de conformité. En raison de ses fonctions liées à la conformité et à l'aide à la clientèle, la Direction est mieux placée que quiconque pour déceler les tendances qui pourraient être sources d'inquiétudes ou de problèmes. À notre avis, l'organe de réglementation devrait intervenir de façon beaucoup plus active au plan de la communication de renseignements et de conseils.

Ces fonctions ne devraient pas être exercées uniquement après qu'un organisme a fait l'objet d'une enquête ou s'est vu imposer une sanction. L'organe de réglementation devrait, en se servant de ses bulletins, de son site web ainsi que de son personnel qui participe à des événements mettant en cause des organismes de bienfaisance, agir avec diligence pour communiquer à ceux-ci des renseignements opérationnels importants. Nous reconnaissons qu'au cours des dernières années, l'organe de réglementation a nettement amélioré ses procédures en ce qui a trait à l'accessibilité de ses publications. Cependant, à notre avis, il ne devrait pas attendre qu'une publication soit

nécessaire avant de rendre disponibles ce type de lignes de conduite opérationnelles.

Nous croyons qu'il existe un intérêt public lié au fonctionnement administratif de l'organe de réglementation. C'est pourquoi nous proposons que l'organe publie un rapport annuel comportant des statistiques sur ses activités ainsi que des renseignements sur son budget et ses effectifs et des données connexes. Nous l'encourageons également à publier régulièrement ses normes de service établies ainsi que les données indiquant la mesure dans laquelle il respecte ces normes.

Chapitre 2 : Appels

Le système d'appels actuel a été décrit comme un système qui n'est pas facilement accessible et qui est trop onéreux. Étant donné qu'une décision a été rendue dans quelques cas seulement, peu de renseignements peuvent guider l'organe de réglementation et le secteur bénévole. Une réforme du système devrait faciliter l'accès aux mécanismes d'appel et permettre aux arbitres d'acquérir une plus grande expérience[9].

L'environnement actuel

Rôle des tribunaux

À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les organisations doivent se tourner du côté de la Cour d'appel fédérale lorsque la Direction des organismes de bienfaisance

- rejette leur demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance,
- révoque leur enregistrement;
- leur attribue une désignation (à titre d'œuvre de bienfaisance, de fondation publique ou de fondation privée) avec laquelle ils ne sont pas d'accord.

Presque tous les autres différends[10] découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont soumis à la Cour canadienne de l'impôt à titre de tribunal de première instance et la Cour d'appel fédérale est alors le tribunal d'appel.

La Loi ne renferme aucune disposition prévoyant un appel à l'égard des nombreuses décisions que la Direction des organismes de bienfaisance prend et qui peuvent toucher le mode de fonctionnement à long terme des organismes de bienfaisance. Ces décisions concernent

[9] *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999).
[10] À l'exception des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, les seules autres décisions de l'ADRC qui peuvent être portées en appel directement devant la Cour d'appel fédérale sont celles de la Direction des régimes enregistrés (régimes de pension agréés, régimes enregistrés d'épargne-études).

principalement des autorisations spéciales liées au montant minimal que les organismes de bienfaisance doivent affecter à leurs programmes chaque année. Cependant, les cours de justice peuvent encore réviser ces décisions, comme elles peuvent le faire pour toutes les décisions administratives[11].

Examen administratif interne

La Loi ne renferme par ailleurs aucune disposition prévoyant un examen administratif[12] des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, exception faite d'un appel formel devant les tribunaux. Dans le cadre de presque toutes les autres questions fiscales, la Loi énonce des procédures à suivre aux fins des oppositions et des appels, lesquelles procédures sont administrées par la Direction générale des appels de l'ADRC. Ce processus interne mène à un réexamen de l'affaire.

Même si les fonctionnaires de la Direction générale des appels fondent leurs décisions sur les faits qui ont déjà été consignés au dossier, il arrive souvent qu'ils reçoivent et examinent de nouveaux renseignements qui n'étaient pas disponibles au bureau des services fiscaux local. Lorsqu'une personne est insatisfaite de la décision de la Direction générale des appels, elle peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Elle peut aussi choisir de procéder directement devant celle-ci plutôt que de soumettre d'abord le cas à la Direction générale des appels.

La Cour fédérale a déjà statué que la Direction des organismes de bienfaisance est tenue, au nom de l'équité procédurale, de demander

[11] Les cours de justice ont compétence pour réviser les décisions administratives. Ce contrôle porte habituellement sur la façon dont une décision est prise et vise à assurer le respect des règles d'équité procédurale au cours du processus décisionnel et à vérifier si la décision est raisonnable. Lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est accueillie, la cour renvoie habituellement la question à l'organe administratif en vue d'une nouvelle décision plutôt que de substituer sa propre décision à celle de l'organe en question.

[12] Il s'agit d'examens internes au sein de l'organe décisionnel original. Les procédures peuvent varier considérablement d'un organe administratif à l'autre. Des comités d'examen existent au sein de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que, pour d'autres organes, il s'agit de groupes externes; certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision originale; certains acceptent de nouveaux éléments de preuve, rencontrent les personnes qui exercent un recours et emploient des techniques de règlement extrajudiciaire des différends, comme la médiation et l'arbitrage, tandis que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et, dans bien des cas, la décision n'est pas publiée.

des observations de l'organisme concerné avant d'en révoquer l'enregistrement[13]. Bien que la Cour n'ait demandé d'observations d'aucune organisation dans le cas du processus d'enregistrement, cette exigence serait sans doute imposée, compte tenu des principes d'équité procédurale actuellement en vigueur.

En pratique, la Direction des organismes de bienfaisance demande effectivement des observations, qu'il s'agisse d'une demande d'enregistrement ou de la révocation d'un enregistrement. Elle présente son évaluation préliminaire à l'organisation concernée dans une lettre de refus initial et lui demande de répondre aux préoccupations qu'elle a soulevées. Les organisations peuvent répondre en téléphonant aux représentants de la Direction ou en les rencontrant, mais le plus souvent, elles répondent uniquement par écrit. Par la suite, lorsque la décision est négative, celle-ci est révisée par chaque instance supérieure de la Direction jusqu'à ce que le directeur général délivre une lettre de refus final ou une lettre de révocation de l'enregistrement[14]. Une fois que cette lettre est signée, la procédure administrative est terminée et toute autre procédure doit être engagée devant les cours de justice.

Examen des décisions positives

Il n'existe aucune procédure d'appel comparable permettant de vérifier le bien-fondé des décisions positives, car les tierces parties n'ont pas le droit de contester les décisions de l'ADRC, qu'il s'agisse d'une décision faisant droit à la demande d'enregistrement ou confirmant l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance.

Récente expérience

Entre 1980 et 2001, 131 appels ont été interjetés par des organismes de bienfaisance : de ces appels, 28 concernaient des révocations d'enregistrement proposées, tandis que les autres portaient sur le refus de la Direction des organismes de bienfaisance d'enregistrer une organisation. (Aucun appel n'a été interjeté à l'égard de la désignation d'un organisme de bienfaisance.) Voici le résultat de ces appels :

---

[13] *In re Renaissance International c. M.R.N.*, 83 D.T.C. 5024.

[14] La Direction utilise une terminologie un tant soit peu différente relativement aux diverses étapes de la révocation de l'enregistrement, parce que cette dernière mesure n'entre en vigueur que lorsque la décision a été publiée dans la Gazette du Canada et non lorsque le directeur général signe la lettre définitive.

Affaires en cours	9
Audience tenue; organisation enregistrée	5
Interruption; organisation enregistrée	26
Audience tenue; organisation non enregistrée	20
Désistement ou appel rejeté par la Cour; organisation non enregistrée	71

Ces données ne nous indiquent pas le nombre d'organisations qui utiliseraient un mécanisme d'appel plus accessible, s'il en existait un. D'après la meilleure estimation que nous avons pu obtenir, un nouveau mécanisme pourrait donner lieu à 70 appels chaque année[15].

Au cours des dix dernières années, la Cour d'appel fédérale a entendu 14 appels déposés par des organismes de bienfaisance. Dans le cas de ces appels, une période d'environ 23 mois s'est écoulée en moyenne entre la date du dépôt de l'appel et le prononcé du jugement lorsqu'il s'agissait du refus d'une demande d'enregistrement; dans les cas de révocation, la période était de 35 mois.

L'élément qui retient peut-être le plus notre attention en ce qui a trait au nombre d'appels qui ont été interjetés à l'égard des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, c'est le fait que 25 appels au total ont été portés devant les tribunaux. (La Direction traite quelque 4 000 demandes par année.) De ces 25 appels, près de la moitié se sont soldés par des jugements qui étaient brefs, portaient sur des questions de procédure ou n'ont pas donné lieu à des précédents dans le domaine du droit de la bienfaisance. Pour en arriver à ses décisions, la Direction doit se fonder en grande partie sur les règles de common law énoncées dans des décisions judiciaires antérieures au sujet de la question de savoir ce qui constitue ou non de la bienfaisance. Même si la Direction peut examiner les décisions prises à l'échelle provinciale à ce sujet (par exemple, les décisions portant sur la fiscalité municipale ou

[15] Pour obtenir cette estimation, nous avons additionné les données suivantes : (1) le taux existant d'appels portés devant la Cour d'appel fédérale (soit six appels en moyenne par année); (2) environ la moitié du nombre d'organisations dont l'enregistrement est annulé ou revoqué parce qu'elles ont commis des manquements graves (soit de 13 à 14 en moyenne par année); (3) à peu près la moitié du nombre d'organisations dont la demande d'enregistrement est formellement rejetée (soit 12 en moyenne chaque année); (4) 10 p. 100 du nombre d'organisations qui abandonnent tardivement la procédure d'enregistrement, en présumant que quelques-unes de ces organisations seraient peut-être encouragées à poursuivre le traitement de leurs demandes jusqu'à un refus formel si elles savaient qu'elles pourraient utiliser un mécanisme d'appel plus accessible (soit 37 en moyenne par année). Il convient de souligner que l'estimation ne tient pas compte du nombre de cas découlant de l'application par l'organe de réglementation des sanctions intermédiaires que la Table propose dans un autre chapitre. .

l'interprétation des testaments) et des affaires similaires examinées dans d'autres pays, ces décisions ne sont pas exécutoires en ce qui concerne l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi sur l'impôt sur le revenu* du Canada.

Dans son document intitulé *Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System* (1998), Arthur Drache a souligné qu'une réforme s'impose en raison des différentes contraintes, notamment au plan des coûts, qui ont eu pour effet de restreindre le nombre d'appels dans le passé. Selon lui, la solution idéale passerait par la création d'un tribunal des organismes de bienfaisance, lequel serait un organe autonome qui acquerrait sa propre expérience, mais la Cour canadienne de l'impôt serait une solution de rechange acceptable. À son avis, la procédure suivie à la Cour d'appel fédérale ne convient pas.

Dans un document subséquent (Drache et Hunter), *A Canadian Charity Tribunal : A Proposal for Implementation* (2000), les auteurs soulignent que la procédure suivie à la Cour d'appel fédérale est un appel et non une audience *de novo*[16]. Cela signifie qu'il incombe à l'organisation de prouver que la décision de la Direction des organismes de bienfaisance était erronée. De plus, l'appelant n'a pas le droit de recourir à l'interrogatoire préalable, de convoquer des témoins ou de contre-interroger les décideurs du gouvernement au sujet des risques de partialité.

Dans son document intitulé *Federal Regulation of Charities* (2000), Patrick Monahan a décrit la procédure d'appel actuelle comme une procédure désuète qui comporte des anomalies. En effet, elle impose un lourd fardeau financier à l'organisation, puisqu'elle oblige celle-ci à retenir les services d'un conseiller juridique et à préparer une documentation abondante[17]. L'auteur a souligné que la Cour d'appel fédérale elle-même a mis en doute une procédure selon laquelle elle

[16] « *De novo* » signifie recommencer à neuf. Habituellement, ces audiences se déroulent devant un tribunal de première instance plutôt qu'un tribunal d'appel. Au cours d'une audience *de novo*, le tribunal ne se fonde pas sur les éléments de preuve précédemment recueillis, mais plutôt sur la preuve portée à son attention. L'audience verbale est courante, mais une affaire peut être jugée sur dossier.

[17] La Cour d'appel fédérale rend ses décisions « sur la foi du dossier », c'est-à-dire à la lumière des éléments de preuve qui ont déjà été réunis. Dans le cas des appels interjetés par les organismes de bienfaisance, le dossier se compose des documents que l'organisation et l'ADRC ont réunis pendant le traitement d'une demande ou pendant une procédure menant à la révocation de l'enregistrement. De plus, les procédures de la Cour d'appel fédérale sont formelles. À moins que la Cour n'en décide autrement (ce qu'elle a fait dans quelques cas concernant les organismes de bienfaisance), les parties qui comparaissent devant elle doivent être représentées par un avocat.

doit « examiner les questions pertinentes de droit et de fait sans l'aide d'aucune conclusion de fait tirée par un tribunal de première instance et même sans l'aide d'aucun témoignage sous serment »[18]. Monahan s'est demandé si un tribunal spécial qui tiendrait une audience *de novo* représenterait la meilleure option, mais craignait que la charge de travail ne soit pas suffisante pour justifier la constitution d'un organisme de cette nature. À son avis, la Cour canadienne de l'impôt représente la tribune par excellence, puisqu'elle offre à l'organisation la possibilité d'utiliser ses procédures informelles.

Dans son rapport intitulé *Pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, le groupe d'experts Broadbent a également soutenu que la procédure d'appel devrait être plus accessible et moins coûteuse et proposé que les appels soient portés devant la Cour canadienne de l'impôt.

Pour sa part, dans le rapport *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole* (1999), la Table ronde sur l'amélioration du cadre réglementaire a proposé que le régime d'appel permette une audience *de novo*. Elle a également proposé la création d'un nouvel organe quasi judiciaire plutôt que l'utilisation de la Cour canadienne de l'impôt comme tribune à cette fin. De plus, elle a recommandé que, si l'ADRC continue à prendre la décision initiale, celle-ci devrait établir une procédure de réexamen de la décision en question dans le cadre d'un processus de révision interne. Elle a en outre recommandé le recours à des pratiques de règlement extrajudiciaire des différends comme solution de rechange aux poursuites judiciaires.

Facteurs touchant la réforme du mécanisme d'appel existant

Au cours de notre évaluation des différentes options en vue d'une réforme, nous avons conservé à l'esprit les objectifs suivants :

- la transparence des procédures pour l'organisation, le secteur bénévole et le grand public;
- le bien-fondé de la décision, y compris l'uniformité du processus décisionnel;

[18] *Human Life International in Canada c. Ministre du Revenu national*, [1998] 3 C.F. 202.

- l'indépendance de l'instance décisionnelle;
- le règlement rapide des différends;
- l'accessibilité en termes d'emplacement, de procédures et de coûts pour l'organisation;
- la création de précédents susceptibles de guider l'organe de réglementation et le secteur;
- la création d'un dossier complet renfermant les éléments de preuve;
- le montant qu'il en coûterait au gouvernement pour établir et maintenir le régime d'appel, y compris l'utilisation, mais non le double emploi, des mécanismes d'examen existants qui pourraient facilement être adaptés pour le traitement des affaires des organismes de bienfaisance.

Transparence

La transparence est un facteur qui touche la façon dont le processus décisionnel est perçu. D'un côté, nous avons les tribunaux, dont les décisions et les éléments de preuve à l'appui font habituellement partie du domaine public. De l'autre, nous avons les comités d'examen interne qui fonctionnent souvent sur une base confidentielle, ce qui leur permet d'utiliser différentes techniques de règlement extrajudiciaire des différends, mais ne favorise pas une meilleure compréhension de leurs décisions[19].

Bien-fondé de la décision

Un des premiers objectifs que vise l'entité appelée à rendre une décision en appel est de s'assurer que la décision correcte est prise. Une décision « correcte » est une décision qui, en plus d'être justifiée au plan technique en droit, est généralement perçue comme une décision juste. C'est ce qui se produit lorsque l'instance décisionnelle en est arrivée à une décision qui va de pair avec les décisions antérieures tout en élaborant, dans les cas opportuns, des principes qui traduisent l'évolution de la société. Quelle est la marge de manœuvre dont devrait

[19] De plus, tel qu'il est mentionné dans le chapitre concernant l'accessibilité et la transparence, il importe de concilier la transparence avec d'autres valeurs, comme la nécessité de protéger l'organisation d'une atteinte injustifiée à sa réputation.

bénéficier un organisme administratif en matière d'élaboration des règles de droit? À quel moment l'utilisation de cette marge de manœuvre donne-t-elle lieu à une décision qui est incompatible avec les décisions antérieures et n'est pas bien fondée en droit?

Indépendance de l'instance décisionnelle

La question de savoir si une décision est « correcte » dépend de plusieurs facteurs. Un des facteurs touchant la façon dont une décision est perçue réside dans l'indépendance qui caractérise l'instance décisionnelle. Les juges sont les décideurs qui jouissent de la plus grande indépendance, laquelle est une garantie constitutionnelle. Cependant, l'indépendance de certaines autres instances décisionnelles, est plus restreinte. Un comité d'examen faisant partie de l'organe de réglementation pourrait être perçu comme une instance moins indépendante par rapport à celui-ci comparativement à un tribunal quasi judiciaire extérieur. À son tour, ce tribunal quasi judiciaire ne sera pas nécessairement perçu comme un décideur aussi indépendant que le juge.

Dans le cadre de l'examen des procédures suivies aux différents paliers d'appel, il convient également de s'interroger sur le rôle que des tierces parties intervenantes devraient jouer, le cas échéant. L'impossibilité pour les personnes physiques ou morales qui ne sont pas directement concernées de participer d'une manière ou d'une autre au processus décisionnel initial est préoccupante. Y a-t-il lieu d'intégrer l'intervention dans les mécanismes d'appel, en reconnaissance du fait que les personnes qui s'opposent à une organisation donnée souhaiteront peut-être participer à l'instance tout autant que celles qui appuient l'organisation en question? Par ailleurs, les interventions de ce genre peuvent rallonger considérablement les procédures, à moins qu'une limite ne soit imposée à leur égard.

Si une instance décisionnelle d'un palier inférieur doit entendre une affaire avant que celle-ci soit portée devant la Cour d'appel fédérale, existe-t-il des personnes ou organes qui ont accumulé de l'expérience en droit de la bienfaisance ou qui sont plus familiers avec les règles de common law qu'avec le droit législatif et qui pourraient jouer ce rôle?

Règlement rapide des différends

Les cours de justice ne peuvent régler tous les différends qui surviennent au cours du processus décisionnel administratif. Dans ces circonstances, comment déterminer les cas qui pourraient et devraient être portés devant elles? Selon certains, il appartient à l'organisation concernée de trancher cette question. Toutefois, si cette organisation ne comprend pas les questions de droit en jeu, qu'elle désire simplement faire examiner sa cause par une autre personne ou qu'elle a été lésée par suite d'une décision rendue au premier palier, le processus d'examen administratif conviendra peut-être mieux que le recours judiciaire.

Néanmoins, certains cas devraient être portés le plus rapidement possible devant une cour de justice, parce qu'ils sont susceptibles de donner lieu à une décision qui constituerait un précédent. Dans le chapitre concernant la réforme institutionnelle, nous avons insisté sur l'importance des précédents pour le bon fonctionnement d'un mécanisme de réglementation qui se fonde sur la définition tirée des règles de common law en ce qui a trait à la bienfaisance. Toutefois, l'obtention d'un nombre suffisant de précédents soulève plusieurs questions. Les organisations concernées devraient-elles épuiser les recours administratifs avant de se tourner du côté judiciaire? Quelles sont les mesures à prendre pour veiller à ce que l'organisation exerce un recours judiciaire et présente la meilleure cause possible au juge? Il se peut que l'organisation concernée décide de ne pas poursuivre sa cause, parce qu'elle ne possède pas les ressources nécessaires pour la préparer. Un mécanisme de financement des appels soulève à son tour des questions quant à la personne qui détermine les cas à présenter en appel, les motifs devant constituer le fondement de ces décisions et le montant qui devrait être disponible.

Accessibilité

L'élaboration de précédents doit être conciliée avec la nécessité de rendre le mécanisme d'appel plus accessible, non seulement au plan géographique, mais également à d'autres égards. La Cour d'appel fédérale tient des audiences à 17 endroits au pays et, dans le cas des organismes de bienfaisance, un nombre plus élevé d'endroits pourrait être souhaitable. Cependant, la principale préoccupation concerne la facilité et la rapidité avec lesquelles le processus d'appel peut être mis

en branle et la simplicité des procédures suivies au cours de l'audience subséquente. Des procédures très informelles ne donneront vraisemblablement pas lieu à des précédents convaincants, mais elles permettront aux organisations d'utiliser une méthode rapide et peu coûteuse pour faire entendre leur cause dans une atmosphère informelle, ce qui est un objectif au moins aussi louable.

Obtention d'un plus grand nombre de précédents

Les précédents susceptibles de guider l'instance décisionnelle administrative sont particulièrement importants lorsque l'organe de réglementation doit se fonder sur les règles de common law pour décider ce qui constitue ou non de la bienfaisance. L'utilisation du système actuellement en place a donné lieu à quelques décisions seulement de la Cour d'appel fédérale au sujet du sens à donner à l'expression « organisme de bienfaisance » aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un plus grand nombre de précédents est manifestement très souhaitable. Cependant, pour obtenir une décision exécutoire qui constitue un précédent, il est nécessaire de s'adresser aux tribunaux, ce qui occasionne encore une fois des coûts et des délais. De plus, la décision rendue par une instance administrative pourrait constituer une directive convaincante, lorsqu'elle est reconnue comme une décision rendue de manière très compétente et qu'elle peut être publiée sous une forme quelconque.

Constitution du dossier

Une des questions critiques concernant la conception d'un mécanisme d'appel est celle de savoir à quel moment le dossier de l'affaire est constitué et quels sont les types de procédures nécessaires pour constituer ce dossier en bonne et due forme. Une fois que le dossier est constitué, tout autre appel est fondé sur les éléments de preuve qui s'y trouvent et le sort de l'appel dépend de la question de savoir si les règles de droit ont été appliquées correctement aux faits mis en preuve. À l'heure actuelle, le dossier se compose de la décision finale de la Direction des organismes de bienfaisance ainsi que de tous les documents que l'organisation a fournis au soutien de sa demande ou encore des résultats de la vérification qui ont mené à une proposition de révocation. De l'avis de plusieurs personnes, cette façon de procéder a pour effet d'éliminer prématurément la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Certains vont même jusqu'à dire que

cette procédure est incomplète, puisqu'elle ne permet pas la présentation de témoignages sous serment ni le contre-interrogatoire des témoins.

Coûts

Il convient également d'examiner les préoccupations liées à la cause qu'une organisation pourrait présenter aux paliers supérieurs du processus décisionnel judiciaire. La validité des décisions dépend habituellement de la mesure dans laquelle les deux parties présentent une preuve pertinente, de la jurisprudence et des arguments que l'instance décisionnelle pourra soupeser. Lorsqu'une partie ne présente pas de renseignements ou d'éléments de preuve pertinents, peut-être parce qu'elle n'a pas les ressources financières et les connaissances juridiques nécessaires pour débattre pleinement sa cause, la décision ne sera peut-être pas aussi utile qu'elle aurait pu l'être.

Le nombre de paliers d'appel varie d'un système administratif à l'autre. Plus il y a de paliers, plus l'appelant a de chances de présenter sa cause. Cependant, plus le système devient coûteux, en temps et en argent.

L'efficacité d'un mécanisme d'appel doit être évaluée non seulement en fonction des frais que celui-ci occasionne pour les parties qui l'utilisent, mais également en fonction du montant qu'il en coûte au gouvernement pour établir et maintenir ce système. Les propositions diminution des coûts du gouvernement, si des procédures plus informelles remplacent l'audience devant la Cour d'appel fédérale. Cependant, dans le cas des autres propositions, comme celle de la création d'un nouveau tribunal spécialisé en droit de la bienfaisance, nous devrions être convaincus qu'aucun mécanisme de révision actuellement en place ne peut remplacer ce tribunal de façon satisfaisante.

Recommandations en vue d'une réforme

Nous souscrivons aux arguments invoqués à l'appui d'une réforme du mécanisme d'appel existant. La seule possibilité qui existe à l'heure actuelle, soit l'appel devant la Cour d'appel fédérale, n'a pas permis de créer suffisamment de précédents ni n'a offert aux organisations un

moyen d'appel accessible et rapide. Nous proposons plutôt un mécanisme d'appel qui comporterait les éléments suivants :

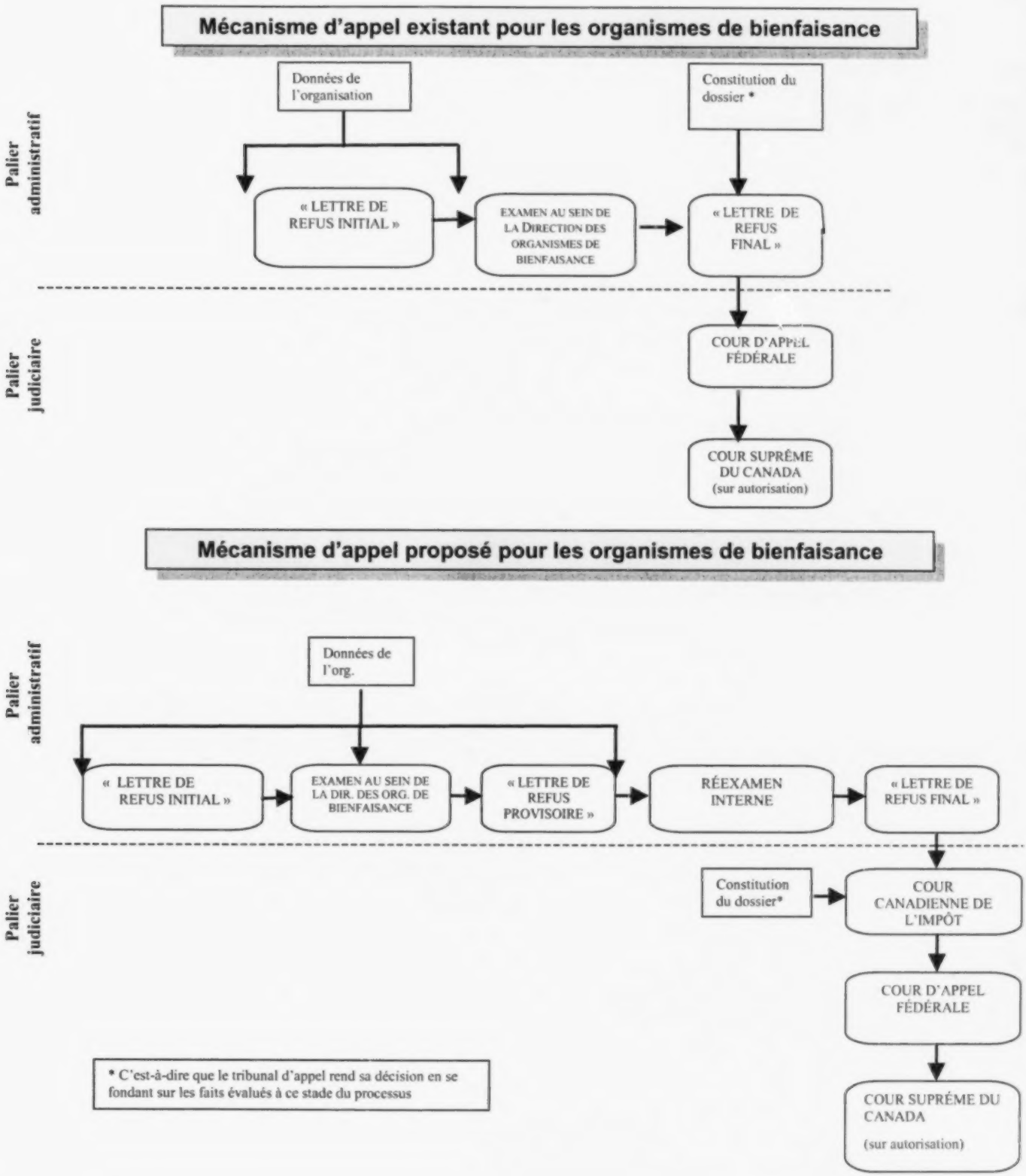
- un réexamen interne[20] au sein de l'organe décisionnel initial;
- une audience *de novo* devant la Cour canadienne de l'impôt;
- un appel fondé sur le dossier[21] et porté devant la Cour d'appel fédérale.

La figure 1 de la page suivante illustre la structure d'appel existante et celle qui est proposée.

[20] Il s'agit d'examens internes au sein de l'organe décisionnel original. Les procédures peuvent varier considérablement d'un organe administratif à l'autre. Des comités d'examen existent au sein de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que, pour d'autres organes, il s'agit de groupes externes; certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision originale; certains acceptent de nouveaux éléments de preuve, rencontrent les personnes qui exercent un recours et emploient des techniques de règlement extrajudiciaire des différends, comme la médiation et l'arbitrage, tandis que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et, dans bien des cas, la décision n'est pas publiée.

[21] Cela signifie que le tribunal d'appel se demande si la décision rendue par un tribunal inférieur ou une instance décisionnelle administrative est bien fondée, compte tenu de la preuve dont cet organe était saisi.

Figure 1 :


Mécanisme d'appel existant pour les organismes de bienfaisance
Palier administratif
Données de l'organisation
Constitution du dossier *
« LETTRE DE REFUS INITIAL »
EXAMEN AU SEIN DE LA DIRECTION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE
« LETTRE DE REFUS FINAL »
Palier judiciaire
COUR D'APPEL FÉDÉRALE
COUR SUPRÊME DU CANADA (sur autorisation)
Mécanisme d'appel proposé pour les organismes de bienfaisance
Palier administratif
Données de l'org.
« LETTRE DE REFUS INITIAL »
EXAMEN AU SEIN DE LA DIR. DES ORG. DE BIENFAISANCE
« LETTRE DE REFUS PROVISOIRE »
RÉEXAMEN INTERNE
« LETTRE DE REFUS FINAL »
Palier judiciaire
Constitution du dossier*
COUR CANADIENNE DE L'IMPÔT
COUR D'APPEL FÉDÉRALE
COUR SUPRÉME DU CANADA
(sur autorisation)
* C'est-à-dire que le tribunal d'appel rend sa décision en se fondant sur les faits évalués à ce stade du processus

Réexamen interne

À notre avis, une organisation devrait avoir le droit de faire réexaminer sa cause par des agents d'audience, qui feraient partie de l'organe de réglementation, mais se situeraient à un palier distinct de celui des décideurs initiaux. Ils bénéficieraient donc d'une certaine indépendance, même s'il est possible qu'ils ne soient pas perçus comme des personnes impartiales par des personnes de l'extérieur.

Le réexamen interne serait facilement accessible et n'occasionnerait à peu près pas de frais pour l'organisation. Ses procédures seraient simples et se composeraient d'une combinaison d'examens de documents, de présentation d'observations écrites et de rencontres informelles (y compris les conversations téléphoniques). Le processus serait également rapide. Nous proposons une période maximale de deux mois pour le réexamen, à moins que les deux parties ne conviennent d'une prorogation. Les motifs de la décision seraient communiqués à l'organisation, mais non au public, sauf dans un rapport général.

Le réexamen devrait avoir pour but (1) de déceler toute erreur commise au cours du processus décisionnel initial et (2) de prendre connaissance des arguments que souhaitent invoquer les représentants de l'organisation. Lorsqu'une mésentente est à l'origine du conflit, il y aurait lieu de tenter de résoudre celui-ci en déterminant si les règles de droit ont été correctement comprises et appliquées. Cependant, l'agent d'audience serait lié par les politiques existantes de l'organe de réglementation, mais pourrait signaler un changement apparemment nécessaire au responsable de celui-ci.

Nous proposons qu'en général, le réexamen interne soit obligatoire, c'est-à-dire que l'organisation insatisfaite d'une décision ne pourrait interjeter appel directement auprès de la cour qu'après avoir épuisé les recours administratifs internes. Comme il s'agit d'un nouveau processus, il convient de laisser à l'entité responsable de l'examen le temps d'acquérir l'expérience nécessaire pour établir la valeur de cette méthode au plan du règlement des différends. Selon nous, la meilleure façon d'y parvenir sera de guider les organisations tout au long de ce qui sera au départ une procédure inconnue. Cependant, l'organisation et l'organe de réglementation devraient être autorisés à contourner d'un commun accord le réexamen et à s'adresser directement à la Cour, s'ils reconnaissent tous deux, par exemple, qu'un principe de droit important est en cause et que seule une cour de justice peut régler ce différend.

Aux États-Unis, toutes les demandes que présentent les organisations à l'Internal Revenue Service en vue d'obtenir le statut d'organisation exonérée d'impôt sont traitées à un même endroit, soit au bureau de Cincinnati. L'organisation dont la demande est refusée (ou qui reçoit une lettre dans laquelle l'IRS indique son intention de révoquer une exemption existante) peut interjeter appel auprès d'une section distincte de l'IRS (l'organe appelé Appeals Office), en déposant une opposition dans les 30 jours qui suivent.

La lettre d'opposition doit comporter des renseignements comme les aspects de la décision initiale avec lesquelles l'organisation est en désaccord, les faits à l'appui de sa position et les règles de droit ou précédents qu'elle invoque. Sur demande, une conférence peut être tenue. La procédure peut se dérouler par correspondance ou par téléphone. Le personnel de l'Appeals Office ne peut trancher les appels que suivant les précédents et politiques établis. En l'absence de précédents et de politiques de cette nature, l'affaire est renvoyée à Washington, où le bureau principal tranche la question. L'organisation a également la possibilité de soumettre le dossier directement à Washington.

De plus, les organisations peuvent s'adresser directement au tribunal[22] plutôt que de passer par l'Appeals Office. Elles peuvent aussi porter le litige devant le tribunal lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec la décision de l'Appeals Office ou du bureau principal. L'organisation qui a gain de cause devant le tribunal peut recouvrer ses frais administratifs et juridiques.

En Angleterre et au pays de Galles, lorsque la Charity Commission[23] décide qu'une organisation requérante n'est pas admissible à l'enregistrement, elle consigne par écrit les motifs de sa décision. L'organisation peut réécrire à la commission si elle n'est pas d'accord avec la décision de celle-ci ou estime que l'organe a mal compris la demande. Cette réponse déclenche un examen interne de la décision.

L'examinateur est indépendant par rapport aux décideurs initiaux. Lorsque l'examinateur confirme la décision négative, l'organisation

[22] Le tribunal en question serait, de façon générale, l'équivalent de la Cour canadienne de l'impôt.
[23] La Charity Commission possède également un mécanisme d'examen des plaintes concernant son service plutôt que ses décisions. Le plaignant peut s'adresser à un Independent Complaints Reviewer (examinateur indépendant des plaintes) après avoir épuisé les recours internes offerts par la Commission.

peut ensuite demander un réexamen par le responsable du service juridique et, en dernier ressort, par les commissaires siégeant comme conseil. Si la décision est toujours négative, l'organisation peut alors s'adresser à la High Court (haute cour)[24]. Au cours des dernières années, très peu de décisions de la Charity Commission ont été portées devant les tribunaux anglais.

L'organisation qui risque de voir son enregistrement révoqué au motif qu'elle ne semble plus être un organisme de bienfaisance peut également demander un examen interne. L'organisation demeure inscrite au registre jusqu'à ce que l'examen soit terminé, mais son nom sera supprimé si l'examinateur rend une décision négative. À ce moment, l'organisation dispose en vertu de la loi d'un droit d'appel devant la haute cour.

Les interventions par les tierces parties sont autorisées. La *Charities Act* permet [TRADUCTION] « à toute personne qui est touchée ou peut être touchée par l'enregistrement d'une institution à titre d'organisme de bienfaisance » de s'opposer à la décision au motif que l'organisation en question n'est pas un organisme de bienfaisance. Les tierces parties peuvent également saisir les tribunaux du litige lorsque la Commission rejette leur opposition.

Audience de novo

Nous avons envisagé trois tribunes pour la tenue de cette audience :

- un tribunal spécialisé qui entendrait les appels interjetés à l'égard des décisions concernant les organismes de bienfaisance;
- la Cour canadienne de l'impôt;
- la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada.

Dans son document intitulé *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario a déploré le fait que le seul mécanisme d'appel prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un appel devant la Cour d'appel fédérale. Compte tenu de la nécessité d'acquérir de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance, la Commission voyait d'un bon œil la création d'un tribunal

[24] L'équivalent canadien approximatif de la haute cour serait la Section de première instance de la Cour fédérale ou la section de première instance des cours supérieures provinciales.

intermédiaire qui serait chargé exclusivement de trancher les questions relevant de cet aspect du droit. Toutefois, elle a estimé qu'il était préférable d'utiliser un tribunal d'appel existant, en l'occurrence, la Cour canadienne de l'impôt, afin de réduire les frais administratifs et d'assurer une démarche axée sur l'équité et l'ouverture tout en favorisant la préparation d'un dossier plus étoffé. L'audience se déroulerait à la manière de l'appel interjeté à l'égard d'une cotisation d'impôt, qui est fondamentalement une audience *de novo.*

La Commission a également recommandé que les organisations requérantes possèdent un droit d'appel automatique lorsque la Direction des organismes de bienfaisance n'a pas tranché leur demande dans un délai de 90 jours plutôt que de 180 jours, comme c'est le cas actuellement.

L'idée de créer un tribunal spécialisé qui examinerait uniquement les questions relatives au droit de la bienfaisance et pourrait peut-être fonder ses décisions en partie sur les compétences et les connaissances des membres du secteur est attrayante. La charge de travail ne serait probablement pas suffisante pour justifier la création d'un organisme permanent, mais il serait possible pour les membres de ce tribunal de se réunir au besoin. Cependant, nous avons choisi d'utiliser un tribunal existant, en partie pour des raisons d'efficience et en partie parce que les cours de justice ne feraient pas montre de retenue à l'endroit de la jurisprudence de common law. Par conséquent, afin de minimiser les frais supplémentaires liés à la création d'un ensemble de précédents d'application obligatoires, nous recommandons qu'il soit possible de passer directement du réexamen interne au système judiciaire en place.

En ce qui concerne le choix entre la Cour canadienne de l'impôt et la Section de première instance de la Cour fédérale comme tribune, des arguments peuvent être invoqués en faveur des deux cours. La seconde a l'habitude d'examiner des affaires complexes mettant en cause les règles de common law (ainsi que le droit législatif) ainsi que de grandes questions d'ordre social, mais n'a pas récemment entendu de causes portant sur la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Pour sa part, la Cour canadienne de l'impôt connaît à fond cette Loi, puisqu'elle entend pour ainsi dire tous les appels fondés sur celle-ci. Cependant, son expérience se limite principalement au droit législatif.

Alors que la Section de première instance offre des procédures simplifiées pour le traitement de certaines causes ainsi que des mécanismes de gestion des instances et de règlement des différends, la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* prévoit que les causes peuvent être tranchées à l'aide de la méthode formelle ou informelle. Lorsque la méthode informelle est choisie, la Cour canadienne de l'impôt n'est liée par aucun principe de droit ou règle technique de preuve au cours de ses audiences, ce qui lui permet d'examiner les appels rapidement. Les parties ne sont pas tenues d'être représentées par un avocat, qu'il s'agisse de la procédure formelle ou informelle. Toutefois, les décisions rendues dans le cadre de la procédure informelle n'ont aucune valeur de précédent au sens formel et sont tout de même définitives, parce qu'il n'existe aucun autre droit d'appel à leur égard, bien que la Cour d'appel fédérale puisse encore les réviser[25].

La création d'un dossier de la preuve satisfaisant serait possible tant devant la Section de première instance que devant la Cour canadienne de l'impôt, dans le cadre de la procédure formelle. Les deux cours permettent aussi la présentation de témoignages. Il est vrai que ces témoignages seront vraisemblablement utiles seulement dans quelques litiges (notamment ceux où les faits sont contestés et où la crédibilité est mise en doute ou encore ceux où des renseignements personnels qui ne peuvent être obtenus au moyen d'éléments de preuve documentaire sont nécessaires). Cependant, dans les affaires où les témoignages ne sont pas nécessaires (surtout lorsque la question en litige est une question de droit), les règles pourraient permettre aux parties de ne pas présenter de témoins et de se limiter à des documents et à des plaidoiries verbales, ce qui simplifierait les procédures et en diminuerait le coût.

Tout compte fait, nous recommanderions que la Cour canadienne de l'impôt soit la tribune retenue, principalement parce que ses procédures tant formelles qu'informelles rendent les appels plus accessibles pour les organisations comparativement aux procédures correspondantes de la Section de première instance de la Cour fédérale. Il en va de même pour l'accès géographique, puisque la Cour canadienne de l'impôt

[25] Il serait nécessaire d'adapter au contexte de la bienfaisance les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt qui permettent de déterminer les causes pouvant être entendues dans le cadre de la procédure informelle (ce qui dépend de critères comme le montant d'impôt en litige). La possibilité pour les organismes de bienfaisance d'utiliser la procédure informelle serait assujettie à la condition que la Cour accepte de modifier ses règles.

siège à 68 endroits, comparativement à 17 dans le cas de la Cour fédérale.

Appel fondé sur le dossier

Le mécanisme existant, dans le cadre duquel un appel d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt sur une question de droit ou sur une question mixte de fait et de droit est porté devant la Cour d'appel fédérale, devrait être maintenu.

Contrôle judiciaire des décisions administratives

La Cour canadienne de l'impôt n'a pas le pouvoir de réviser une décision administrative. Par conséquent, la Section de première instance de la Cour fédérale continuerait à jouer ce rôle.

Intervenants

À notre avis, les règles actuelles que les différentes cours de justice ont établies permettent de façon satisfaisante aux parties intéressées, y compris les membres du secteur bénévole, d'exposer leurs opinions dans des affaires importantes. Ainsi, dans le cadre de sa procédure formelle[26], la Cour canadienne de l'impôt permet à une personne qui soutient avoir un intérêt dans une instance de demander l'autorisation d'intervenir. Lorsqu'elle obtient l'autorisation, la personne intervient comme amie de la cour pour aider celle-ci relativement à la preuve ou aux arguments.

Dans le système d'appel que nous proposons, les représentants du secteur ne joueraient aucun rôle direct comme décideurs. Cependant, il est toujours souhaitable que le processus décisionnel soit fondé en partie sur la compétence des membres du secteur, pour des raisons liées tant à la pertinence qu'aux aspects pratiques de la démarche. Cette expertise peut être fournie au moyen d'interventions au cours de l'audience ou par l'utilisation du groupe consultatif ministériel, selon la

[26] Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt ne permettent pas à des tierces parties d'intervenir dans les instances où la procédure informelle est utilisée. Il serait possible de demander à la Cour de modifier ces règles pour permettre ce type d'intervention, mais nous croyons que les affaires mettant en cause les organismes de bienfaisance dans le cadre de la procédure informelle sont peu susceptibles de soulever des questions d'intérêt général.

description figurant dans le chapitre consacré à la réforme institutionnelle.

De plus, nous ne recommandons pas l'adoption d'une disposition semblable à celle de la *Charities Act* britannique, qui permet à des tierces parties de contester la décision de la Charities Commission faisant droit à la demande d'enregistrement d'une organisation. Selon nous, les risques liés à l'emploi de tactiques juridiques malveillantes sont supérieurs aux avantages pouvant découler de l'assurance que seules les organisations dûment admissibles sont enregistrées[27].

Frais

Il est nécessaire de faire une distinction entre les frais que la Cour accorde dans sa décision et ceux que les parties engagent effectivement avant que la décision soit rendue. Même lorsque la Cour accorde des frais qui couvrent les dépenses effectivement engagées, ce qui est rarement le cas, il n'en demeure pas moins que les parties doivent avoir l'argent en main afin d'aller de l'avant.

Nous proposons que les règles régulières relatives à l'attribution des frais s'appliquent aux litiges portés devant la Cour canadienne de l'impôt. Après l'audience, la CCI déciderait s'il y a lieu d'accorder des frais et en fixerait le montant[28]. Dans le cas des appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada, la

---

[27] Cependant, parmi les modèles exposés dans le chapitre concernant la réforme institutionnelle, sous le modèle 3 (ADRC à mandat élargi plus Commission) et le modèle 4 (Commission des organismes de bienfaisance), l'ADRC aurait le droit de contester les décisions de la Commission. Sous le modèle 1 (ADRC à mandat élargi) et le modèle 2 (ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole), le système actuel serait maintenu : l'ADRC demeurerait chargée uniquement de prendre des mesures visant à corriger les erreurs liées à l'enregistrement.

[28] Les Règles de la CCI énoncent les critères que les tribunaux appliquent dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire lié à l'attribution des frais :

a) le résultat de l'instance,
b) les montants en litige,
c) l'importance des questions en litige,
d) toute offre écrite de règlement,
e) la charge de travail,
f) la complexité des questions en litige,
g) la conduite d'une partie qui a eu pour effet d'abréger ou de prolonger inutilement la durée de l'instance,
h) le défaut de la part d'une partie de reconnaître ce qui aurait dû être admis,
i) si une mesure prise au cours de l'instance
    (1) était inappropriée, vexatoire ou inutile,
    (2) a été entreprise de manière négligente, par erreur ou avec trop de circonspection,
j) toute autre question pertinente quant à la question des frais.

Cour fixerait le montant des frais et déciderait également s'il y a lieu de condamner l'organisation concernée à payer des frais lorsque celle-ci est déboutée de son appel. Par conséquent, dans le cas des appels portés à des paliers supérieurs à la Cour canadienne de l'impôt, les règles relatives aux frais ressembleraient à ce qui suit :

- Si l'organe de réglementation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure, il paierait les frais de l'organisation.

- Si l'organisation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et a gain de cause, l'organe de réglementation paierait les frais de l'organisation.

- Si l'organisation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et n'a pas gain de cause, elle sera redevable de ses propres frais. Habituellement, l'organe de réglementation ne cherche pas à recouvrer ses frais, mais il pourrait le faire si l'appel était abusif ou visait principalement à retarder l'application d'une mesure de réglementation. La cour déciderait ensuite si l'attribution de frais est justifiée dans les circonstances.

Subventionnement

Nous insistons à nouveau sur l'importance des précédents pour le cadre de travail employé par la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux fins de l'enregistrement des organismes de bienfaisance. L'accès à un plus grand nombre de précédents permettrait de clarifier certaines zones grises des règles de common law et d'adapter le droit de la bienfaisance aux changements sociaux. C'est pourquoi nous estimons que, dans les cas opportuns, les travaux liés à la préparation et à la présentation d'une affaire devant le tribunal devraient être subventionnés. Les intervenants devraient également recevoir du financement lorsque l'intervention est susceptible d'aider le tribunal à élaborer les règles de droit.

Le problème réside dans le choix des litiges qu'il convient de subventionner et dans la détermination du montant de la subvention. Nous proposons que le choix soit fait par une instance indépendante de l'organe de réglementation, afin que celui-ci évite de se placer en situation de conflit d'intérêts et puisse soutenir qu'en réalité, il n'est pas nécessaire d'éclaircir les règles de droit applicables dans ce domaine.

En ce qui a trait au montant qui devrait être attribué au programme, nous soulignons que de nombreuses questions litigieuses dont l'examen s'impose se sont accumulées. Par conséquent, il faudrait à l'origine injecter dans le programme un financement supérieur à celui qui serait nécessaire par la suite.

Chapitre 3 : Sanctions intermédiaires

Contexte

La révocation de l'enregistrement est la principale sanction prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) pour les organismes de bienfaisance qui ne se conforment pas aux exigences de celle-ci. Cette révocation entraîne des conséquences graves pour l'organisme en cause. Non seulement celui-ci perd-il le droit de délivrer des reçus officiels pour les dons qu'il reçoit – et peut-être même son statut d'organisme exempt d'impôt – mais il peut aussi devoir payer l'impôt pour révocation de l'enregistrement. Cet impôt, dont le montant équivaut aux éléments d'actif restants de l'organisme, doit être versé par celui-ci à un autre organisme de bienfaisance ou au gouvernement.

Les organismes de bienfaisance peuvent interjeter appel de la révocation de leur enregistrement à la Cour d'appel fédérale. Le nom des organismes dont l'enregistrement a été révoqué est publié dans la *Gazette du Canada*, et la lettre dans laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) explique les raisons de la révocation est un document public.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit aussi d'autres pénalités, notamment pour la mauvaise utilisation de biens culturels ou écosensibles faisant l'objet d'une attestation et pour les dons entre organismes de bienfaisance ayant pour but de cacher le non-respect du minimum de dépenses prescrit (le contingent des versements). Ces pénalités sont cependant rarement utilisées.

La Direction des organismes de bienfaisance annule l'enregistrement d'organismes qui ne sont pas ou n'ont jamais été des organismes de bienfaisance – en d'autres termes, ceux qui ont été enregistrés par erreur. Ces organismes n'ont pas à payer l'impôt pour révocation de l'enregistrement. L'annulation se fait toujours avec le consentement de l'organisme. Si celui-ci ne donne pas son consentement, son enregistrement peut être révoqué et il devra payer l'impôt pour révocation. Si demande lui en est faite, l'ADRC peut révéler que l'enregistrement d'un organisme a été annulé, mais aucun autre renseignement n'est rendu public.

La révocation de l'enregistrement est une sanction facultative. En pratique, la Direction des organismes de bienfaisance révoque seulement l'enregistrement des organismes de bienfaisance :

- qui ne présentent pas leur déclaration annuelle après que des demandes répétées leur ont été faites;
- qui commettent des inobservations graves ou continues.

Comme le tableau ci-dessous l'indique, un petit nombre seulement d'organismes de bienfaisance perdent leur enregistrement par suite d'inobservations graves ou continues. Il y a révocation « volontaire » lorsqu'un organisme cesse ses activités.

	1997	1998	1999	2000	2001
Révocations : volontaires	782	623	727	914	613
Révocations : défaut de présenter la déclaration annuelle	614	1087	886	2742	2097
Révocations : « graves »	11	2	6	14	13
Annulations	1	2	7	13	14

La Direction des organismes de bienfaisance effectue, chaque année, la vérification de quelque 500 ou 600 organismes de bienfaisance en moyenne. Ce n'est que dans 2 p. 100 des cas que la vérification révèle des problèmes suffisamment graves pour que la Direction procède à la révocation ou à l'annulation de l'enregistrement. Une vérification sur cinq environ ne met en lumière aucun problème ou seulement des problèmes relativement mineurs. Un autre quart justifie l'envoi d'une [TRADUCTION] « lettre d'information », qui attire l'attention de l'organisme de bienfaisance sur les exigences de la loi. Dans les autres cas – qui représentent un peu plus de la moitié des vérifications effectuées –, l'organisme doit s'engager par écrit à régler le problème qui lui est reproché et qui, aux yeux de la Direction, n'est pas sans gravité mais est remédiable[29].

Un certain nombre de commentateurs ont souligné la nécessité de prévoir des sanctions intermédiaires.

Ainsi, dans son *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario a proposé l'utilisation de sanctions ou de taxes

[29] Dans la plupart des cas, les organismes ne sont pas choisis simplement au hasard pour faire l'objet d'une vérification. Par conséquent, on devrait se garder de tirer de ces chiffres des conclusions concernant l'observation de la loi dans le secteur de la bienfaisance dans l'ensemble.

indirectes à l'encontre de l'organisme ou des fiduciaires coupables, compte tenu de l'importance des fonds en cause et de la gravité de l'inobservation. Les montants perçus pourraient ensuite servir à défrayer les coûts de l'application de la loi ou être versés à d'autres organismes de bienfaisance.

Le rapport indiquait également que l'ADRC serait en mesure d'encourager efficacement les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi si ces derniers devaient obtenir leurs formules de reçu pour dons de bienfaisance auprès d'elle. Par ailleurs, le rapport critiquait l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement parce qu'il est contraire aux dispositions provinciales sur le droit des fiducies. Il recommandait plutôt qu'un tribunal transfère les éléments d'actif des organismes de bienfaisance dont l'enregistrement est révoqué à un autre organisme de bienfaisance, et que ces éléments d'actif soient protégés dans l'intervalle par une forme de confiscation ou de mise sous séquestre à la disposition de l'ADRC.

Pour sa part, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (le rapport Broadbent, 1999) insistait sur l'importance que, dans le cadre de son programme de conformité, l'ADRC éduque les organismes de bienfaisance et leur donne une chance de résoudre leurs problèmes. Elle proposait différentes mesures en matière de conformité, notamment la fourniture de renseignements, la publicité et l'infliction d'amendes, qui pourraient être utilisées avant la révocation de l'enregistrement.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a formulé un certain nombre de propositions dans le rapport intitulé *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole* (1999). Un mécanisme de résolution des différends devrait être disponible si l'infraction est attribuable à l'ignorance ou si elle est elle-même contestée. La Table recommandait par ailleurs, en ce qui concerne les sanctions intermédiaires, que des amendes ne soient infligées que dans les cas où un donateur ou un organisme de bienfaisance a réalisé un gain pécuniaire illégitime. En outre, le droit de délivrer des reçus officiels pour dons de bienfaisance pourrait être suspendu. Par ailleurs, la publicité peut constituer une sanction puissante et pourrait être combinée avec un régime d'ordonnances enjoignant à un organisme de bienfaisance de se conformer à la loi. Toutes les sanctions intermédiaires devraient être accompagnées d'un mécanisme d'appel approprié.

Dans son document intitulé *Federal Regulation of Charities* (2000), Patrick Monahan a souscrit aux propositions mises de l'avant dans *Travailler ensemble*. Dans *Intermediate Sanctions* (1999), Arthur Drache a proposé un certain nombre de sanctions pécuniaires possibles. Pour sa part, il infligerait la sanction à l'organisme plutôt qu'à ses administrateurs ou employés. Cependant, si l'inobservation comportait un transfert de biens irrégulier par l'organisme de bienfaisance, la sanction devrait être infligée à la personne qui reçoit ces biens.

Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions équitable et efficace

Conformité et sanctions

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir le respect de la loi. En matière de conformité, les gens ne sont pas seulement influencés par les sanctions qui peuvent leur être infligées : l'impression que les sanctions sont légitimes et qu'elles sont appliquées équitablement et de manière impartiale jouent aussi un rôle. La faisabilité, sur le plan administratif, d'une sanction entre aussi en jeu en pratique : si une sanction est trop facile à appliquer, elle pourrait être utilisée trop aisément. Par contre, si elle est trop difficile à appliquer, elle pourrait être utilisée de façon irrégulière et imprévisible. Dans les deux cas, il est peu probable que la sanction entraîne l'observation volontaire.
L'observation dépend aussi de la complexité des règles, de la mesure dans laquelle elles sont comprises et de la possibilité d'obtenir l'avis de spécialistes sur la manière de s'y conformer.

Adaptation de la sanction à l'inobservation

Pour qu'un régime de sanctions soit légitime, il faut que, dans tous les cas, la sanction soit clairement adaptée à l'inobservation. Il faut donc établir un barème de sanctions et dresser une liste d'inobservations en fonction de leur gravité, et faire en sorte que la sanction prévue pour chaque cas d'inobservation soit appropriée. Il faut aussi trouver des sanctions qui conviennent logiquement à l'inobservation. Si, par exemple, l'inobservation consiste en l'utilisation abusive de reçus officiels pour dons, alors la sanction devrait vraisemblablement mettre l'accent sur le privilège de délivrer des reçus d'impôt. Ou encore, si la cause de l'inobservation est l'ignorance de la loi, toute mesure d'exécution devrait avoir principalement pour but d'informer l'organisme de bienfaisance des exigences de celle-ci.

Quelle devrait être l'étendue du pouvoir discrétionnaire de choisir la sanction?

Cette question en soulève une autre : s'il y a plus d'une sanction possible, qui devrait être chargé de choisir celle qui convient le mieux? D'une part, on peut soutenir que l'organe de réglementation doit disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour être en mesure d'adapter les mesures de redressement aux circonstances. D'autre part, un pouvoir discrétionnaire trop étendu fait en sorte que les organismes de bienfaisance ne savent pas avec certitude quelles seront les conséquences de leur inobservation et ouvre la porte à l'infliction de sanctions disproportionnées. Pour éviter cela, il pourrait être préférable de décrire le régime en détail dans une loi qui prévoirait, par exemple, que si un organisme de bienfaisance commet un acte X, alors la sanction peut être Y. Par contre, si l'organe de réglementation ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire au regard de la sanction à infliger, il n'a pas non plus le pouvoir discrétionnaire de ne pas infliger de sanction. Ainsi, si un organisme de bienfaisance commet un acte X, l'organe de réglementation devrait infliger la sanction Y, même dans les cas où il y a des raisons de compassion ou d'autres raisons qui font en sorte que la sanction n'est pas appropriée. Il faut trouver le juste équilibre entre le pouvoir discrétionnaire qui doit être conféré à un organe de réglementation et des sanctions claires et certaines.

Qu'est-ce que la loi devrait prévoir?

On peut se demander s'il est même possible de décrire en détail les sanctions dans la loi. Les sceptiques diront que les affaires concernant les organismes de bienfaisance dépendent presque toujours fortement du contexte. La loi devrait être libellée en termes très généraux et être précisée par la pratique. En outre, le droit de la bienfaisance évolue sans arrêt, et de nouvelles façons de profiter abusivement du statut d'organisme de bienfaisance enregistré apparaissent régulièrement, de sorte que la loi devrait être mise à jour continuellement. D'autres personnes prétendent par contre qu'il devrait être possible de libeller la loi de façon que les organismes de bienfaisance sachent ce qu'ils ont besoin de savoir. Les exigences qu'ils doivent respecter seraient au moins regroupées dans un seul texte, auquel ils pourrait se référer périodiquement pour s'assurer qu'ils respectent bien la loi. Il faut toutefois se demander comment une telle liste d'exigences, une fois enchâssée dans la loi, pourrait être modifiée facilement pour s'adapter à des circonstances qui évoluent.

Quelles sont les sanctions qui conviennent aux organismes de bienfaisance?

Il y a un certain nombre de problèmes, en particulier en ce qui concerne les sanctions pécuniaires. Ce type de sanctions exige généralement des

dispositions législatives complexes, ainsi qu'un appareil administratif considérable pour les gérer. On se demande aussi si les sanctions pécuniaires devraient être infligées à l'organisme de bienfaisance même. À qui la sanction pécuniaire est-elle infligée si l'organisme de bienfaisance n'a pas de personnalité morale (p. ex. s'il s'agit d'un organisme constitué en association)? Pourquoi léser des bénéficiaires irréprochables en privant un organisme de bienfaisance de sommes qui auraient pu servir à des programmes de bienfaisance? Mais si la sanction est infligée plutôt aux administrateurs ou aux gestionnaires, quelles incidences cela aura-t-il sur le recrutement de personnes aptes à occuper ces postes?

Une autre caractéristique des organismes de bienfaisance est l'énorme variabilité du secteur. Une sanction jugée sévère par un organisme de bienfaisance peut n'avoir que peu d'effet sur un autre. Par exemple, une sanction touchant le droit de délivrer des reçus d'impôt n'aurait aucun effet sur une fondation dotée qui ne délivre plus de tels reçus. Mais combien de types de sanctions sont nécessaires? Et à partir de quel point le système s'embourbe-t-il dans la complexité?

Transparence et opinion publique

Il ne faut pas oublier non plus que le secteur de la bienfaisance est sensible à l'opinion publique. Si un organisme de bienfaisance nuit à la réputation du secteur, peut-être devrait-il y avoir des dispositions qui permettent à l'organe de réglementation de régler rapidement le problème. Il est toutefois probable que personne ne veut voir les droits de cet organisme être réduits inutilement ou injustement. La réaction du public influe aussi sur le degré de transparence qu'un programme de conformité devrait avoir. La réputation d'un organisme de bienfaisance en souffrira si le public sait qu'une sanction lui a été infligée. Par contre, sans la transparence, la responsabilisation de l'exécution du programme de conformité devient difficile et il n'est pas possible de rassurer le public au sujet de l'efficacité du régime réglementaire en place.

La sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement devrait-elle être conservée?

Si des sanctions intermédiaires sont ajoutées à la loi, sera-t-il nécessaire de conserver la révocation de l'enregistrement? Le cas échéant, l'impôt pour révocation de l'enregistrement devrait-il être maintenu dans sa forme actuelle?

Qui devrait être chargé d'infliger une sanction à un organisme de bienfaisance?

Si c'est l'organe de réglementation, celui-ci assumera à la fois les rôles de policier, de poursuivant et de juge. Si cette tâche est confiée à un autre organisme sans lien de dépendance avec l'organe de réglementation, de quel sorte d'organisme devrait-il s'agir? Et cet organisme sans lien de dépendance devrait-il infliger toutes les sanctions, ou infliger seulement les plus sévères, de façon qu'un autre palier administratif ne vienne pas paralyser l'organe de réglementation? Quels recours devraient être offerts à un organisme de bienfaisance qui conteste les décisions de l'organe de réglementation (ou celles de l'organisme sans lien de dépendance)? Comment, en résumé, mettre en équilibre l'équité envers les organismes de bienfaisance et un régime de sanctions efficace?

Rôles du fédéral et des provinces

La Commission de réforme du droit de l'Ontario a fait remarquer que les organismes de bienfaisance sont coincés entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale. La question du chevauchement des règlements ou des vides réglementaires doit être examinée dans le contexte de la conformité. Un problème soumis à l'organe de réglementation fédéral pourrait être traité plus efficacement ou plus à propos par l'organe de réglementation provincial, ou vice versa. Dans un autre cas, un organisme de bienfaisance peut devoir rendre des comptes à la fois à l'organe de réglementation fédéral et à l'organe de réglementation provincial. L'échange de renseignements entre les différents organes de réglementation est actuellement impossible – encore moins la création d'un programme d'observation coordonné – parce que chacun de ces organes doit fonctionner dans des conditions destinées à protéger les renseignements confidentiels des organismes de bienfaisance. Mais s'agit-il d'une raison suffisante pour doubler les dépenses relatives à la conformité ou pour placer les organismes de bienfaisance dans une position où ils risquent d'être punis deux fois pour la même inobservation?

Autres organes de réglementation

Une question quelque peu semblable est celle de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral chargé des organismes de bienfaisance devrait faire s'il découvre des preuves d'activités criminelles ou d'infractions à une autre loi (p. ex. la *Loi sur la concurrence* fédérale). Cet organe de réglementation devrait-il avoir le pouvoir de communiquer ces éléments de preuve aux

autorités compétentes au motif que plus vite le problème sera traité, plus vite le dommage pouvant être causé à l'organisme de bienfaisance, à ses bénéficiaires et à la réputation du secteur sera réparé? Ou bien l'organe de réglementation devrait-il continuer à garder confidentiels ses rapports avec l'organisme de bienfaisance, à tout le moins jusqu'à ce qu'il inflige une sanction?

Recommandations de réforme

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir l'observation de la loi.

L'administration, le degré de sophistication, les éléments d'actif, les sources de financement et le champ d'activité varient énormément d'un organisme de bienfaisance à l'autre. Par conséquent, nous ne croyons pas qu'il soit possible de créer un régime de sanctions équitable et efficace qui prévoirait une seule pénalité. Nous sommes d'avis, par ailleurs, que la révocation de l'enregistrement, qui est actuellement la seule sanction utilisée, est trop sévère dans la plupart des cas d'inobservation.

La gamme de mécanismes permettant d'obtenir l'observation s'étend aux conseils et au soutien. Lorsque nous avons formulé nos propositions, nous avons supposé que la plupart des organismes de bienfaisance veulent respecter les exigences que la loi leur impose. Par conséquent, nous avons insisté sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, de travailler de concert avec les organismes de bienfaisance pour les renseigner sur la loi et pour élaborer des solutions aux problèmes dès qu'ils se présentent. L'accent est mis sur la résolution des problèmes. L'idée est de renforcer les organismes de bienfaisance, non de les amener à disparaître.

Méthode par paliers

La présente section décrit quatre paliers de mesures de conformité qui sont proposés, le niveau 1 ayant le moins de répercussions sur l'organisme de bienfaisance et le niveau 4, les répercussions les plus importantes. Règle générale, l'organe de réglementation devrait recourir d'abord à la mesure de conformité la moins sévère et n'utiliser les autres mesures que si cela est nécessaire. Par ailleurs, comme les sanctions sont plus sévères et la latitude discrétionnaire plus étendue, nous proposons également des mesures de protection ayant pour but de faire en sorte que les sanctions soient appliquées de manière appropriée. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des quatre paliers.

Aperçu du programme de conformité proposé

Sévérité de la mesure de conformité	Type de mesure de conformité	Objectif de la mesure de conformité
Palier 1 (répercussions les moins graves sur l'organisme de bienfaisance)	CONSEILS ET SOUTIEN	Donner à l'organisme de bienfaisance les renseignements ou les conseils dont il a besoin pour se conformer aux exigences de la loi
Palier 2	NÉGOCIATION D'UN RÈGLEMENT	Permettre à l'organe de réglementation et à l'organisme de bienfaisance d'examiner la situation particulière de celui-ci et de trouver ensemble une solution au problème, l'organisme de bienfaisance s'engageant à régler le problème en conséquence
	PUBLICITÉ (le nom de l'organisme de bienfaisance est publié sur un site Web ou dans un journal local)	Obtenir de l'organisme de bienfaisance qu'il respecte son obligation de présenter une déclaration annuelle, dans les cas où les faits et le droit sont clairs, en s'assurant le concours de la communauté pour rappeler les exigences de la loi à l'organisme
Palier 3 (« sanctions intermédiaires »)	SUSPENSION DU STATUT DE DONATAIRE RECONNU (l'organisme de bienfaisance ne pourrait plus délivrer de reçus d'impôt pour dons de bienfaisance, recevoir des subventions de fondations de bienfaisance)	Deux objectifs : Les deux premières sanctions : forcer l'organisme à se conformer à la loi, la sanction étant levée dès qu'il le fait
	SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE À L'ORGANISME DE BIENFAISANCE (l'organisme de	Les trois sanctions : prévoir une sanction pour l'inobservation (et, du même coup, décourager celle-ci),

	bienfaisance perd son statut d'organisme exempt d'impôt et doit payer un impôt maximal équivalant à 5 p. 100 du revenu de l'année précédente ou à 10 p. 100 dans les cas de récidive) SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE AUX INDIVIDUS (les individus ayant un lien avec un organisme de bienfaisance doivent payer un impôt équivalant au bénéfice personnel obtenu, majoré de 25 p. 100)	lorsqu'il y a récidive, qu'un préjudice irréparable est causé ou qu'un bénéfice personnel est obtenu Les sommes tirées du paiement des sanctions seront de nouveau utilisées à des fins de bienfaisance
Palier 4 (répercussions les plus graves sur l'organisme de bienfaisance)	RÉVOCATION DE L'ENREGISTREMENT	Remplacer l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement pour faire en sorte que les éléments d'actif soient utilisés à des fins de bienfaisance

Palier 1 – Donner aux organismes de bienfaisance les moyens de se conformer à la loi

Les organismes de bienfaisance doivent savoir et comprendre ce qu'on attend d'eux. Ils devraient aussi être à l'aise pour demander des conseils à l'organe de réglementation quand ils ne sont pas certains de savoir comment procéder. L'organe de réglementation doit :

- offrir des publications décrivant le droit rédigées en langage clair;
- organiser des séances d'information;
- répondre rapidement de vive voix ou par écrit aux questions des organismes de bienfaisance;
- rencontrer les organismes de bienfaisance qui le demandent.

Les organismes de bienfaisance doivent savoir qu'ils recevront des renseignements exacts de l'organe de réglementation et qu'ils peuvent discuter franchement de leurs problèmes avec lui. Nous proposons que l'organe de réglementation établisse une politique soulignant que son rôle est d'aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi, et qu'il la rende publique. En outre, cette politique doit faire en sorte que, dans la mesure permise par son pouvoir discrétionnaire, l'organe de réglementation traite les organismes de bienfaisance avec indulgence lorsque ceux-ci lui parlent de leurs problèmes et travaillent avec lui en vue de les régler.

Cependant, il ne fait pas attendre de l'organe de réglementation qu'il soit le seul à assumer un rôle de soutien. Le secteur peut aussi apporter son aide en créant des réseaux d'organismes de bienfaisance, qui permettront à ces derniers de mettre en commun leurs connaissances et aux plus expérimentés, de donner des conseils à ceux qui le sont moins. Nous reconnaissons aussi qu'il est nécessaire que des cours sur le rôle des administrateurs ou des fiduciaires et sur le droit de la bienfaisance soient donnés dans les collèges préuniversitaires ou ailleurs.

Palier 2 – Travailler avec les organismes de bienfaisance dans le but de régler les problèmes

À part l'éducation et le soutien, la négociation d'un règlement[30] devrait occuper une place importante dans le programme de conformité de l'organe de réglementation. Si on suppose que pratiquement tous les organismes de bienfaisance veulent se conformer à la loi, les règlements négociés devraient être suffisants pour régler les problèmes dans la grande majorité des cas.

L'idée fondamentale est d'obtenir un accord entre l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance sur la nature du problème et la façon de le régler et de le prévenir dans l'avenir. La [TRADUCTION] « nature du problème » englobe les faits et l'application du droit à ces faits, ainsi que les causes du problème. Les solutions doivent varier en fonction des circonstances : elles doivent évidemment tenir compte des faits particuliers de chaque cas. Cette façon de faire est modelée sur la méthode employée aux États-Unis et représente un changement par rapport à la pratique actuelle de la Direction des organismes de bienfaisance, qui consiste à obtenir d'un organisme de bienfaisance la promesse écrite qu'il corrigera le problème.

[30] À vrai dire, un règlement négocié n'est pas une « sanction », en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une pénalité infligée unilatéralement à un organisme de bienfaisance qui ne se conforme pas à la loi. Cependant, la majorité des organismes de bienfaisance estimeront probablement toujours qu'il s'agit d'une expérience qu'ils préfèrent éviter.

L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance devraient voir le processus de négociation d'un règlement comme un exercice conjoint de résolution d'un problème. En mettant leurs ressources en commun, ils arriveront certainement à trouver des façons novatrices de régler un problème donné. Ils pourraient aussi, s'ils le jugent nécessaire, recourir aux services d'un facilitateur externe qui les aidera à s'entendre. L'organe de réglementation devrait prendre en note les différentes solutions visant à corriger et à prévenir le problème, évaluer leur efficacité et dresser une liste des propositions réalisables en vue de négociations futures.

La négociation d'un règlement a pour but de résoudre un problème qui concerne un organisme en particulier. Cette méthode n'est cependant pas rentable :

- si l'organisme de bienfaisance fait souvent défaut de se conformer à la loi, en dépit des programmes d'éducation de l'organe de réglementation, et
- que l'inobservation concerne des questions de fait et de droit qui ne prêtent pas à interprétation.

Le défaut de présenter la déclaration annuelle de renseignements prescrite est un bon exemple de ce type d'inobservation. La loi prévoit qu'une telle déclaration doit être présentée, et soit un organisme de bienfaisance la produit, soit il ne la produit pas. Il y a chaque année environ 2 000 organismes de bienfaisance qui ne présentent pas leur déclaration, malgré le risque élevé de voir leur enregistrement être révoqué.

Mentionnons en passant que le défaut de présenter la déclaration annuelle est aussi un bon exemple illustrant les raisons pour lesquelles des sanctions intermédiaires sont nécessaires. Le seul moyen dont dispose actuellement l'ADRC pour forcer la présentation de cette déclaration est la révocation de l'enregistrement. Cette sanction semble cependant, pour ce qui est des organismes de bienfaisance actifs, être trop sévère et être difficile à administrer. Ces organismes de bienfaisance doivent, après que leur enregistrement a été révoqué, présenter une demande de réenregistrement. Cette obligation a pour but d'assurer que l'organisme satisfait aux normes d'enregistrement en vigueur, mais le processus de demande est alors utilisé à tort comme une sanction. De plus, le traitement des demandes de réenregistrement alourdit davantage le système.

Nous proposons que, dans les cas où un organisme de bienfaisance omet de présenter sa déclaration annuelle, l'organe de réglementation se serve en

premier lieu de la publicité, sans tenter d'en arriver d'abord à un règlement négocié. Les pressions qui seront exercées par la communauté locale après que le nom de l'organisme en défaut aura été publié rappelleront ses obligations à ce dernier. Cette publication pourrait être faite sur le site Web de l'organe de réglementation ou dans un journal local, ou aux deux endroits.

L'organe de réglementation devrait téléphoner à l'organisme de bienfaisance et lui envoyer un avis au moins un mois avant que son nom soit publié. Aucune autre mesure ne serait prise si l'organisme présente sa déclaration avant la date indiquée dans l'avis. Par ailleurs, c'est l'organisme de bienfaisance qui est tenu responsable s'il ne reçoit pas l'avis parce qu'il a omis d'informer l'organe de réglementation de son changement d'adresse ou de numéro de téléphone.

L'organe de réglementation devrait s'assurer de la fiabilité du système et de la mise à jour fréquente de celui-ci. Idéalement, le nom d'un organisme de bienfaisance en défaut devrait être retiré de la liste le jour même où sa déclaration est reçue et acceptée. Il faudrait aussi prévoir des procédures permettant de corriger rapidement les erreurs contenues dans la liste (et de rendre publiques ces corrections).

Si une mesure de conformité du palier 2 ne règle pas le problème, l'organe de réglementation peut décider de recourir aux sanctions du palier 3.

Palier 3 – Pénalités et mesures incitatives

Nous proposons trois types de sanctions intermédiaires :

1. la suspension du statut de « donataire reconnu » conféré par la LIR. Pendant cette suspension :

- l'organisme de bienfaisance ne pourrait pas délivrer de reçus d'impôt pour les dons qu'il reçoit;
- les autres organismes de bienfaisance ne pourraient pas lui faire de dons;
- ses donateurs ne pourraient pas réclamer un avantage fiscal à l'égard de leurs dons;

2. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à l'organisme qui a temporairement perdu son statut d'organisme exempt d'impôt. L'impôt payable équivaudrait à un maximum de 5 p. 100 du revenu de l'organisme pour l'année précédente dans le cas des premières infractions, et à un maximum de 10 p. 100 de ce revenu dans les cas de récidive;

3. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à des individus ayant des liens avec un organisme de bienfaisance dans certaines circonstances, p. ex. s'ils ont obtenu un avantage illégitime en raison de leur influence sur l'organisme, ou s'ils ont approuvé des dépenses qu'ils savaient ne pas être faites à des fins de bienfaisance. L'impôt équivaudrait au montant de l'avantage ou de la dépense, majoré de 25 p. 100.

Nous croyons que ces différentes sanctions sont nécessaires pour régler un variété de cas. Par exemple, une sanction pécuniaire infligée à un organisme de bienfaisance n'a aucun effet si celui-ci n'a pas de fonds. De même, il ne servirait à rien de suspendre le statut de donataire reconnu d'une fondation qui ne délivre plus de reçus d'impôt. Et si ce sont des individus et non un organisme qui sont responsables, il convient que la sanction leur soit infligée à eux et non à l'organisme.

La **suspension du statut de donataire reconnu** est une nouvelle sanction qui présente un certain nombre d'avantages, en particulier celui de cadrer logiquement dans un régime réglementaire fédéral basé sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette sanction est toutefois difficile à appliquer.

En premier lieu, l'organe de réglementation devrait rendre publics les noms des organismes de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu est suspendu et en aviser les donateurs éventuels et les autres organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds. Par la suite, la communauté se chargerait de surveiller la situation, et les donateurs et les autres organismes de bienfaisance seraient en mesure d'effectuer rapidement une vérification du statut des organismes de bienfaisance à qui ils envisagent de faire des dons. L'organisme concerné devrait aussi informer ses donateurs et les organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds de la suspension de son statut avant d'accepter un don.

L'organe de réglementation devrait aussi examiner la possibilité de contrôler les reçus d'impôt. En fait, un tel système de contrôle devrait être adopté si sa faisabilité est démontrée. Le « contrôle » implique que l'organe de réglementation puisse retracer les organismes qui délivrent des reçus et empêcher efficacement les organismes dont le statut a été suspendu de délivrer des reçus[31]. Un tel système permettrait aussi de régler les problèmes que

[31] Différents mécanismes de contrôle des reçus ont été proposés. Par exemple, pour ce qui est des reçus-papier, l'organe de réglementation pourrait produire lui-même des carnets de reçus en blanc ou charger une entreprise de leur impression (comme les banques le font pour les carnets de chèques). Pour ce qui est des reçus électroniques, il serait possible de faire passer les transactions par une [TRADUCTION] « porte » contrôlée par l'organe de réglementation.

causent actuellement à l'ADRC les faux reçus délivrés par des groupes qui n'ont jamais été enregistrés et les organismes dont l'enregistrement a été révoqué qui continuent de délivrer des reçus.

Cette sanction pourrait être renforcée par l'infliction d'une amende aux organismes de bienfaisance qui continuent de délivrer des reçus d'impôt alors que leur statut est suspendu. L'organe de réglementation pourrait aussi procéder à la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance qui est visé par une suspension et qui continue de délivrer des reçus en dépit des avertissements qui lui sont donnés.

L'organisme aurait 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention de suspendre son statut pour entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) S'il décide de ne rien faire, la suspension prendrait effet au début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 30 jours.

Sanctions pécuniaires infligées aux organismes de bienfaisance. Du point de vue conceptuel, ce type de sanctions découle de la perte du statut d'organisme exempt d'impôt. Nous croyons cependant que les types de revenus et de dépenses d'un organisme de bienfaisance sont différents de ceux des autres entités assujetties à l'impôt. Par exemple, il serait difficile, pour un organisme de bienfaisance, de déduire des sommes importantes au titre des dépenses faites dans le but de gagner un revenu. C'est pourquoi nous suggérons que l'impôt payable soit fixé à un maximum de 5 p. 100 du revenu provenant de toutes les sources qui a été gagné par l'organisme au cours de l'année précédente. Même si l'organisme s'est rendu responsable de plusieurs cas d'inobservation, la sanction ne dépasserait pas 5 p. 100. Mais s'il répète ensuite les mêmes types d'inobservation, la sanction pourrait être augmentée à 10 p. 100.

L'organisme disposerait de 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention d'infliger une sanction pécuniaire pour décider d'entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) Si l'organisme décide de ne pas la porter en appel, la sanction devrait être exigible à compter du début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 30 jours. La sanction serait payable par versements trimestriels : par exemple, si une sanction totale de 10 000 $ est infligée, une somme de 2 500 $ serait exigible au début de chaque trimestre.

Les bénéficiaires des organismes de bienfaisance ne devraient pas, autant que possible, être lésés par les sanctions pécuniaires. C'est pourquoi nous suggérons que le produit des sanctions soit consacré à des fins de bienfaisance. Il existe différentes façons de le faire. Par exemple, l'organe de réglementation pourrait demander au tribunal de préciser à quelles fins les sommes devraient servir. Le tribunal choisirait alors un ou plusieurs organismes de bienfaisance ayant des fins semblables à celles de l'organisme sanctionné. Cette façon de faire est probablement trop complexe pour être utilisée dans les cas où les montants en cause sont relativement bas. Nous suggérons donc que, si le montant en cause est inférieur à 1 000 $, la sanction soit simplement payable au gouvernement du Canada.

Sanctions pécuniaires infligées à des individus. Les mesures prévues actuellement par la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour encourager la conformité ne sont pas toujours efficaces lorsqu'elles visent des individus qui exercent une grande influence sur les affaires d'un organisme de bienfaisance enregistré. Si la loi prévoyait la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires aux administrateurs, aux fiduciaires et à certains employés d'un organisme de bienfaisance, l'organe de réglementation disposerait d'une plus grande variété de sanctions efficaces pouvant être infligées à des individus particuliers autant qu'à l'organisme de bienfaisance. En outre, ces sanctions présentent l'avantage de ne pas priver de fonds l'organisme lui-même.

Les sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des individus n'ont pas pour but de remplacer le *Code criminel*. Si un crime a été commis, il devrait y avoir une poursuite en conséquence. En fait, les sanctions pécuniaires visant des individus pourraient être utiles dans certains types de situations. Par exemple, un gestionnaire d'un organisme de bienfaisance possède également une société de collecte de fonds à qui l'organisme de bienfaisance alloue un contrat. Des fonds sont ensuite recueillis pour le compte de l'organisme et la société en conserve quasiment la totalité. On peut penser aussi au cas d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu qui continue à délivrer des reçus pour dons et dont les administrateurs ne font rien pour corriger la situation.

Nous aimerions obtenir des commentaires sur la question de savoir si des sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des individus devraient être ajoutées à la loi et, le cas échéant, dans quels cas ces sanctions devraient s'appliquer. De façon générale, nous pensons que seuls les individus qui ont participé à l'activité reprochée, y ont consenti ou ont été négligents devraient être pénalisés. Les sanctions pourraient être basées sur la valeur des fonds

indûment déboursés, majorée d'un montant équivalant à 25 p. 100 de ces fonds.

L'individu aurait 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention d'infliger une sanction pécuniaire pour entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) S'il décide de ne pas interjeter appel, la sanction serait payable en entier à l'expiration du délai de 30 jours.

Comme dans le cas des sanctions pécuniaires infligées à des organismes de bienfaisance, nous proposons que toute sanction de plus de 1 000 $ infligée à des individus soit réutilisée à des fins de bienfaisance. La seule différence par rapport à l'exemple donné ci-dessus concernant la possibilité de réutiliser les sanctions payées par les organismes est qu'un organisme qui a été lésé par les actes des individus sanctionnés devrait pouvoir demander au tribunal que lui soit versé le montant de la sanction. L'organe de réglementation pourrait décider de contester une telle demande s'il peut prouver que l'organisme de bienfaisance a été négligent ou qu'il est en partie responsable du non-respect de la loi.

Choix de la sanction intermédiaire. Nous avons conclu que c'est l'organe de réglementation qui devrait être chargé de choisir la sanction qui doit être infligée. La sanction la plus appropriée ne fera souvent aucun doute. Si l'organe de réglementation hésite entre la suspension du statut de donataire reconnu et l'infliction d'une sanction pécuniaire, il devrait opter, selon nous, pour la première solution parce que celle-ci ne prive pas l'organisme de fonds qu'il a déjà recueillis auprès du public.

Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait pouvoir infliger plus d'une sanction intermédiaire à la fois. On peut certainement imaginer des cas où un organisme de bienfaisance et des individus sont tout aussi responsables de la non-conformité. Il pourrait même y avoir de rares cas où le statut de donataire reconnu de l'organisme de bienfaisance serait suspendu et où une sanction pécuniaire serait infligée à celui-ci, par exemple si l'organisme a déjà fait l'objet d'une suspension pour avoir fait une utilisation abusive de son privilège de délivrer des reçus d'impôt et qu'il récidive.

Application de la sanction intermédiaire. Les sanctions intermédiaires peuvent avoir deux objectifs : favoriser la conformité et punir.

Les sanctions intermédiaires ont pour but d'inciter les organismes à se conformer à la loi. Un organisme de bienfaisance pourrait échapper totalement

à une sanction s'il convainc l'organe de réglementation qu'il avait déjà réglé le problème au moment où la sanction a pris effet. Une sanction qui a pris effet ne peut être levée qu'à partir du moment où l'organisme se conforme à la loi, à défaut de quoi elle reste en vigueur pendant un an.

Nous croyons que les sanctions intermédiaires devraient être utilisées dans les cas suivants :

- dans les cas de récidive, lorsque les efforts faits pour faire comprendre à l'organisme de bienfaisance qu'il doit se conformer à la loi doivent être renforcés;
- lorsque le tort causé aux bénéficiaires ou l'atteinte à la confiance du public dans le secteur ne peuvent être réparés;
- lorsque le statut d'organisme de bienfaisance enregistré a été utilisé de manière abusive à des fins personnelles ou pour diminuer le trésor public.

Une sanction infligée à un organisme resterait en vigueur pendant un an, même si l'organisme règle ses problèmes au cours de l'année, et il ne serait pas possible d'y échapper.

Recours. Les procédures décrites dans le chapitre sur les appels au regard des décisions relatives à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement s'appliqueraient aussi aux décisions prises par l'organe de réglementation d'infliger des sanctions intermédiaires. Les individus et les organismes de bienfaisance touchés pourraient demander la révision administrative interne des sanctions qui leur sont infligées et recourir éventuellement au tribunal. En agissant ainsi, ils retarderaient l'exécution des sanctions.

Le fait que ces recours puissent être utilisés pour retarder indûment l'application de sanctions justifiées nous cause quelques problèmes. Ces problèmes sont toutefois résolus dans une certaine mesure par le fait que, dans tous les cas, les individus et organismes touchés doivent faire part de leur intention de s'opposer dans un délai de 30 jours et la révision administrative interne doit être terminée dans un délai de 60 jours, à moins que les deux parties ne s'entendent pour prolonger la procédure. En outre, comme nous le verrons plus loin, l'organe de réglementation aurait la possibilité de demander une injonction au tribunal si un individu ou un organisme de bienfaisance cause un préjudice irréparable en faisant continuellement défaut de respecter la loi.

Expérience d'autres pays. Les États-Unis ont adopté de nouvelles sanctions intermédiaires ayant la forme d'impôts indirects en 1996 (indiquées par un astérisque dans la liste ci-dessous)[32], même si l'*Internal Revenue Code* prévoyait déjà un certain nombre de mesures. Les sanctions qui suivent, entre autres, s'offrent maintenant à l'Internal Revenue Service :

- une amende quotidienne pouvant être infligée à l'organisme qui omet de présenter la déclaration annuelle dans les délais ou présente une déclaration incomplète;
- une amende de 20 $ par jour pouvant être infligée à un employé d'un organisme qui refuse de fournir une copie de la déclaration annuelle de celui-ci à une personne du public qui en fait la demande;*
- un impôt correspondant à un pourcentage du montant dépensé pour des [TRADUCTION] « activités politiques » partisanes et du montant excédant la limite des dépenses permise à des fins de « lobbying »;
- un impôt sur les revenus tirés d'activités commerciales non complémentaires;
- des sanctions pouvant être infligées à l'organisme pour avoir délivré des reçus pour dons inexacts à des fins de promotion dans le but de réduire l'impôt à payer;
- un impôt visant les personnes pouvant exercer une grande influence sur les affaires d'un organisme de bienfaisance, applicable à tout [TRADUCTION] « avantage supplémentaire » qu'elles reçoivent de l'organisme;*
- des impôts à divers taux visant des fondations privées qui participent à des transactions intéressées, qui ne respectent pas un montant de dépenses minimal, qui détiennent des intérêts commerciaux excédant ce qui est permis, qui font des placements risqués et qui font des versements à des fins autres que de bienfaisance.

L'I.R.S. se sert aussi de son site Web pour encourager les organismes de bienfaisance à présenter leurs déclarations dans les délais en y mentionnant seulement le nom des organismes qui ne sont pas en retard dans la présentation de ces déclarations.

[32] Les nouvelles sanctions intermédiaires s'appliqueraient de façon graduelle. La Table ne croit pas que leur efficacité ait déjà fait l'objet d'une analyse.

L'*Internal Revenue Code* permet à l'I.R.S. de conclure avec des contribuables des [TRADUCTION] « accords de clôture » qui règlent définitivement les comptes de ces derniers. Les organismes sont fortement encouragés à négocier de tels accords, sous peine de perdre leur statut d'organisme exempt d'impôt. (Il n'y a cependant pas aux États-Unis un impôt équivalant à l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant au Canada.) Ces accords peuvent prévoir des paiements devant servir à couvrir les frais de l'I.R.S., mais leur but premier est de prévenir la réapparition du problème. À cette fin, l'I.R.S. examinera à fond les activités de l'organisme et exigera, par exemple, que son conseil soit réorganisé. Les accords de clôture peuvent aussi prévoir que les détails du règlement peuvent être rendus publics.

En Angleterre et au pays de Galles[33], la Charity Commission n'inflige pas de sanctions équivalentes à la révocation de l'enregistrement et à l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant au Canada. Bien que la commission puisse rayer du registre les organismes qui n'ont pas de fins de bienfaisance, elle consacre surtout ses efforts à protéger les biens des organismes de bienfaisance et à prendre des mesures contre les administrateurs ou les fiduciaires. Ainsi, des sanctions pécuniaires ne sont pas infligées aux organismes. Par contre, les noms des organismes qui ne se conforment pas à la loi sont rendus publics.

En pratique, la principale sanction qui peut être infligée par la commission consiste à tenir une enquête en vertu de l'article 8 de la *Charities Act 1993*. Si les enquêteurs de la commission constatent une [TRADUCTION] « faute » ou une [TRADUCTION] « mauvaise gestion » (ces expressions ne sont pas définies), celle-ci peut, à sa seule discrétion, exercer différents pouvoirs qui, au Canada, appartiennent aux provinces, par exemple :

- nommer un administrateur-séquestre pour remplacer un conseil en place;
- geler les éléments d'actif de l'organisme de bienfaisance;
- destituer un administrateur ou un employé;
- prendre des mesures qui pourraient changer totalement la constitution de l'organisme de bienfaisance.

[33] L'Angleterre et le pays de Galles font partie d'un État unitaire, contrairement aux fédérations du Canada, des États-Unis et de l'Australie. Bon nombre des pouvoirs exercés par la Charity Commission relèvent des provinces selon la Constitution canadienne.

Le nom des organismes de bienfaisance est rendu public lorsque les résultats des enquêtes visées à l'article 8 sont affichés sur le site Web de la commission. Celle-ci consigne également maintenant le nom des organismes de bienfaisance qui n'ont pas produit leurs déclarations depuis deux ans. Cette pratique est connue sous le nom de « naming-and-shaming ».

La *Charities Act* prévoit également qu'une [TRADUCTION] « personne » qui ne se conforme pas aux exigences prévues par la loi en matière de production commet une infraction punissable d'une amende. Elle crée aussi d'autres infractions pour lesquelles c'est la commission qui porte des accusations et non la police. Elle renferme en outre des dispositions assurant la libre communication des renseignements entre la commission, la police et différentes instances gouvernementales, notamment les autorités locales qui sont chargées d'approuver diverses formes de collecte de fonds.

Palier 4 – Révocation de l'enregistrement

À notre avis, la révocation de l'enregistrement devrait être utilisée en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures de conformité se sont révélées vaines ou lorsque la non-conformité est particulièrement grave et qu'il ne peut y être remédié.

Les recours suivront, dans ce cas également, la procédure décrite dans le chapitre portant sur les appels dont il a été question précédemment au regard des sanctions intermédiaires.

Nous croyons cependant que l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement pose problème. Cet impôt est injuste à cause de son effet disproportionné sur certains organismes de bienfaisance, attribuable aux sources de financement de ceux-ci et au type d'éléments d'actif qu'ils possèdent. En outre, il ne permet que dans une faible mesure d'atteindre le but qu'il vise, soit empêcher que les dons déductibles d'impôt soient utilisés à des fins autres que de bienfaisance. Nous avons examiné différentes façon de formuler autrement cet impôt, et aucune ne nous a paru satisfaisante.

Nous croyons plutôt que la meilleure solution est celle recommandée par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son *Report on the Law of Charities* (1996, à la p. 379) :

[TRADUCTION] Si la révocation de l'enregistrement est utilisée comme sanction, alors la totalité de la pénalité fiscale devrait être infligée de façon à

assurer autant que possible la conformité avec le droit provincial. De plus, l'ADRC devrait pouvoir procéder à la confiscation ou à la mise sous séquestre provisoires. Dans les deux cas – révocation de l'enregistrement et confiscation provisoire –, l'ADRC devrait céder son pouvoir le plus tôt possible aux autorités provinciales compétentes.

Les dispositions concernant les [TRADUCTION] « révocations volontaires » devraient être maintenues presque dans leur forme actuelle. On parle de révocation volontaire quand un organisme de bienfaisance enregistré demande la révocation de son enregistrement parce qu'il met fin à ses activités. Ses éléments d'actif devraient alors être traités en conformité avec la clause de dissolution contenue dans ses documents constitutifs. Les clauses de ce genre sont vérifiées avant l'enregistrement pour s'assurer que les éléments d'actif continueront d'être utilisés à des fins de bienfaisance. L'organisme de bienfaisance devrait néanmoins être tenu de produire une déclaration auprès de l'organe de réglementation pour confirmer qu'il a disposé de ses éléments d'actif de manière appropriée. En cas de doute à cet égard, l'organe de réglementation pourrait demander au tribunal de rendre l'ordonnance qui convient au regard de cette disposition (voir ci-dessous).

Il est regrettable qu'un organe de réglementation des organismes de bienfaisance ait aussi à l'occasion affaire à des personnes qui sont loin d'être honnêtes et dont les actes peuvent déconsidérer tout le secteur. Lorsqu'il est informé d'un problème qui peut être sérieux (par exemple, par un appel de la police locale), l'organe de réglementation doit s'efforcer de recueillir des éléments de preuve démontrant que la non-conformité est tellement grave qu'elle justifierait la révocation de l'enregistrement. Il arrive souvent que l'organisme n'a commis aucun acte faisant clairement en sorte qu'il contrevient à la loi : il ne faisait que recueillir des fonds auprès du public.

L'organisme commet clairement un premier acte de non-conformité lorsqu'il ne respecte pas le contingent des versements, ce qui se produit habituellement à peu près 30 mois après son enregistrement. Ajoutons à cela les différents délais d'avis et la fixation d'une date d'audience, et une autre année pourrait s'écouler. L'organisme disparaît généralement (avec l'argent qu'il a recueilli) à ce moment-là. Il présente ensuite une demande sous un autre nom et avec de nouveaux administrateurs, de sorte que la demande n'éveille aucun soupçon.

Pour répondre à de telles situations, il serait utile d'ajouter un nouveau motif de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : l'obtention de l'enregistrement sur la foi de renseignements faux ou trompeurs fournis par

l'organisme dans sa demande d'enregistrement. Cette mesure encouragerait quiconque à prendre le processus de demande au sérieux, mais elle est destinée spécifiquement aux organismes qui utilisent une petite partie seulement des fonds qu'ils recueillent auprès du public à des fins de bienfaisance, ou qui utilisent tous ces fonds à d'autres fins, et dont la demande d'enregistrement induit en erreur à la fois le public et l'organe de réglementation. Si la mesure était adoptée, l'organe de réglementation n'aurait pas besoin de démontrer le non-respect des conditions d'enregistrement : il n'aurait qu'à prouver que l'enregistrement a été obtenu sur la foi de faux renseignements. L'organisme concerné disposerait ensuite des recours habituels.

Il arrivera parfois que l'individu qui est responsable de la non-conformité d'un organisme de bienfaisance présente une nouvelle demande d'enregistrement à l'organe de réglementation. Bien qu'une telle demande fasse naturellement naître des soupçons, l'organe de réglementation peut n'avoir aucune raison de la rejeter. Le deuxième organisme s'écarte ensuite du droit chemin et son enregistrement est éventuellement révoqué. Nous sollicitons des avis sur la manière de traiter ce genre de cas. On pourrait, par exemple, prévoir qu'un organisme ne pourrait obtenir ni retenir son enregistrement si un individu occupait un poste d'influence au sein de l'organisme qui, pendant les cinq dernières années, a été reconnu coupable d'une fraude impliquant un organisme de bienfaisance enregistré ou qui a été frappé de la sanction pécuniaire proposée auparavant.

Cas particulier : l'annulation de l'enregistrement

Il y a deux autres questions connexes qu'il est préférable d'examiner séparément. La première concerne l'annulation de l'enregistrement. Celle-ci fait en sorte que l'enregistrement n'a jamais existé. Le pouvoir d'annuler une décision est inhérent à tout organe de réglementation. Ce pouvoir lui permet de corriger une décision rendue par erreur. Il serait cependant recommandé de décrire clairement dans la loi (ou dans la réglementation) les cas dans lesquels l'annulation est justifiée, pour conférer un fondement législatif solide à la pratique de l'ADRC qui consiste à ne pas exiger de l'organisme ou des donateurs qu'ils remettent les avantages fiscaux obtenus avant que l'erreur ne soit découverte. La loi (ou la réglementation) devrait aussi prévoir un mécanisme de recours. L'impôt pour révocation de l'enregistrement (ou l'impôt le remplaçant) devrait continuer de ne pas s'appliquer dans les cas d'annulation.

Nous proposons que l'enregistrement ne puisse être annulé que s'il a été approuvé :

- soit par suite d'une erreur administrative;
- soit par suite d'une demande présentée involontairement par erreur (p. ex. une entité subordonnée ayant obtenu par erreur des documents constitutifs indépendants et présentant une demande d'enregistrement sur la foi de ces documents alors que la constitution de l'organisation mère ne permet pas la création d'unités indépendantes).

En pratique, les annulations se font actuellement avec le consentement des organismes concernés, et il pourrait être souhaitable de prévoir dans la loi qu'il doit en être ainsi. Cependant, l'organisme qui conteste l'évaluation de l'organe de réglementation selon laquelle il n'a jamais été et n'est pas un organisme de bienfaisance ne dispose actuellement d'aucun recours direct[34]. L'organisme devrait pouvoir utiliser le système de recours pour démontrer qu'il est bien un organisme de bienfaisance.

Tous les organismes à l'égard desquels la procédure de révocation a été entreprise devraient aussi pouvoir utiliser le système de recours pour démontrer que leur enregistrement ne devrait pas être révoqué mais plutôt annulé, au motif qu'ils n'ont jamais « cessé de se conformer » aux exigences de la loi et que l'organe de réglementation a commis au départ une erreur en les enregistrant. Que l'organisme ait gain de cause ou non, il ne sera plus enregistré, mais il ne sera pas tenu de payer l'impôt pour révocation (ou l'impôt le remplaçant) s'il obtient l'annulation de son enregistrement.

Cas particulier : les ordonnances

Le deuxième cas particulier concerne l'utilisation d'injonctions par l'organe de réglementation. Il arrive à l'occasion que celui-ci doive prendre des mesures immédiates pour protéger l'intérêt public ou pour prévenir la perte d'éléments d'actif faisant l'objet d'une aide fiscale. Dans ce cas, le préjudice causé ou pouvant être causé est suffisamment important et irréversible pour que l'organe de réglementation demande une injonction au tribunal pour limiter le dommage jusqu'à ce que l'affaire puisse être réglée au moyen des procédures normales.

[34] L'organisme dispose seulement d'un recours indirect : il peut refuser d'accepter l'annulation offerte, attendre que l'organe de réglementation révoque son enregistrement et porter ensuite cette révocation en appel.

Ce pouvoir existe déjà, mais sous une forme non définie. Nous proposons de conférer aux juges de la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de rendre de telles ordonnances. Nous proposons également de définir dans la loi ce qu'est un [TRADUCTION] « préjudice causé au public » de façon à viser les cas où il existe des motifs raisonnables de croire :

- que des dons déductibles d'impôt faits par le grand public ne servent pas à des fins de bienfaisance;
- que le grand public a été amené à croire qu'il peut réclamer un avantage fiscal à l'égard de ses contributions ou que celles-ci seront utilisées à des fins de bienfaisance.

Description des exigences dans la loi

À notre avis, les exigences relatives à l'enregistrement ne sont pas décrites assez clairement dans la loi pour que les organismes de bienfaisance (ou même l'organe de réglementation) les comprennent bien.

Nous recommandons de supprimer tous les motifs particuliers de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui sont prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*[35], et de les remplacer par un seul motif général : le

[35] Le tableau qui suit résume les motifs particuliers justifiant la révocation de l'enregistrement qui sont prévus par la Loi.

Disposition	Organismes visés	Motifs de révocation de l'enregistrement
149.1(2)*a*)	Œuvres de bienfaisance	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(2)*b*)	Œuvres de bienfaisance	Ne rencontre pas son contingent des versements
149.1(3)*a*)	Fondations publiques	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(3)*b*)	Fondations publiques	Ne rencontre pas son contingent des versements
149.1(3)*c*)	Fondations publiques	A acquis le contrôle d'une société
149.1(3)*d*)	Fondations publiques	A contracté des dettes non permises
149.1(4)*a*)	Fondations privées	Exerce une activité commerciale
149.1(4)*b*)	Fondations privées	Ne rencontre pas son contingent des versements
149.1(4)*c*)	Fondations privées	A acquis le contrôle d'une société
149.1(4)*d*)	Fondations privées	A contracté des dettes non permises
149.1(4.1)	Tous les organismes de bienfaisance	A fait un don à un autre organisme de bienfaisance pour éviter qu'on lui reproche de ne pas rencontrer son contingent des versements
168(1)*b*)	Tous les organismes de bienfaisance	Disposition générale : ne se conforme pas aux exigences relatives à l'enregistrement

non-respect des exigences relatives à l'enregistrement[36]. Une disposition particulière devrait décrire en langage simple toutes ces exigences, par exemple :

- être un résident du Canada;
- présenter une déclaration;
- tenir des registres et des livres de comptes appropriés;
- rencontrer le contingent des versements;
- délivrer des reçus pour dons conformément à la loi.

Pour pouvoir répondre à tout nouveau type d'abus, la loi devrait permettre que d'autres exigences relatives à l'enregistrement soient ajoutées par règlement, mais seulement pour ce qui est de questions suffisamment précises (p. ex. en ce qui concerne les bénéfices personnels), de façon qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne puisse être exercé de façon indue par l'organe de réglementation lorsqu'il se penche sur les problèmes de conformité. On pourrait aussi se servir des règlements pour clarifier certaines des exigences, par exemple, en définissant ce qu'on entend par « résident » du Canada. Nous pensons toutefois que le gouvernement devrait modifier la loi s'il veut adopter une nouvelle disposition prévoyant la révocation de l'enregistrement en cas de non-conformité.

Il ne s'agit pas d'un simple changement superficiel. Premièrement, bon nombre des motifs justifiant la révocation de l'enregistrement actuellement (p. ex. le fait d'exercer une activité commerciale non complémentaire, de ne pas rencontrer le contingent des versements, de ne pas tenir des registres et des livres de comptes appropriés, de ne pas présenter la déclaration annuelle et de délivrer des reçus d'impôt irrégulièrement) sont des formes de non-respect pour lesquelles d'autres solutions que la révocation seraient préférables. Deuxièmement, en mentionnant seulement certains types de non-conformité, la

168(1)*c*)	Tous les organismes de bienfaisance	Omet de produire sa déclaration annuelle
168(1)*d*)	Tous les organismes de bienfaisance	Délivre irrégulièrement des reçus pour dons
168(1)*e*)	Tous les organismes de bienfaisance	Ne tient pas des registres et des livres de compte appropriés

[36] Cela ne signifie pas que le non-respect d'une exigence particulière mènerait automatiquement à la révocation de l'enregistrement, mais plutôt que l'organe de réglementation pourrait décider en dernier ressort de révoquer l'enregistrement pour non-respect de l'une des exigences énumérées.

Loi semble laisser entendre que ceux-ci sont les plus graves alors qu'en fait d'autres cas de non-conformité (p. ex. le fait de conférer un bénéfice personnel ou de cesser d'agir exclusivement à des fins de bienfaisance) peuvent être plus importants. Troisièmement – et ce commentaire ne vaut pas uniquement dans le contexte de la révocation de l'enregistrement –, la Loi ne constitue pas, telle qu'elle est organisée et libellée actuellement, un programme de conformité efficace. Si toutes les exigences relatives à l'enregistrement étaient regroupées dans un même texte et que le sens de chaque disposition était clair, les organismes de bienfaisance comprendraient mieux ce qu'on attend d'eux.

La loi pourrait également être simplifiée si certains sanctions prévues actuellement étaient abolies et remplacées par les sanctions intermédiaires proposées. On pourrait, par exemple, abolir la sanction applicable dans le cas où un organisme de bienfaisance fait un don à un autre organisme de bienfaisance en vue de réduire son contingent des versements (par. 188(3) et (4)).

La Loi prévoit aussi de nombreuses autres sanctions pour non-conformité qui ne s'appliquent pas exclusivement aux organismes de bienfaisance, p. ex. celle dont est punissable la disposition irrégulière de biens écosensibles ou culturels (art. 207.3 et 207.31), la pénalité pour information trompeuse donnée par des tiers dans les arrangements de planification fiscale (art 163.2), et la sanction relative au défaut d'effectuer les retenues à la source (par. 227.1(1)). À notre avis, il serait difficile de justifier qu'un traitement différent soit accordé aux organismes de bienfaisance en ce qui concerne ces sanctions, lesquelles s'appliquent à des infractions précises.

Coordination du régime de conformité avec le travail des autres organes de réglementation

À l'heure actuelle, le mandat de l'organe de réglementation s'étend seulement aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Que devrait faire l'organe de réglementation si l'une de ses enquêtes révèle qu'un individu lié à un organisme de bienfaisance commet des actes frauduleux ou un autre type d'infraction? Ou si l'enquête révèle clairement que l'organisme de bienfaisance lui-même contrevient à une loi (p. ex. la *Loi sur la concurrence*)? À notre avis, il faut permettre à l'organe de réglementation de communiquer aux autorités compétentes les éléments de preuve qu'il a recueillis. Le public sera presque toujours mis au courant de problèmes de ce genre de toutes façons, et il est préférable pour tous, notamment pour le secteur dans l'ensemble, que ces problèmes soient réglés.

La question de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral devrait faire si l'une de ses enquêtes met au jour un problème qui relève en totalité ou en partie de la compétence de la province est plus complexe. Les rôles du fédéral et des provinces se chevauchent à de nombreux égards, et le public ne sait pas toujours qui est responsable de quoi. Selon nous, cette incertitude ne fait rien pour accroître la confiance du public dans le secteur. Les organismes de bienfaisance ne savent pas souvent non plus quels sont les rôles des autorités fédérale et provinciale. Dans les faits, des enquêteurs des deux ordres de gouvernement pourraient vouloir consulter leurs registres en même temps.

Nous encourageons l'organe de réglementation fédéral à entreprendre des discussions avec les provinces pour trouver des façons de rassurer le public et de réduire les demandes contradictoires et les doubles exigences administratives auxquelles les organismes de bienfaisance doivent se conformer. Tous les gouvernements devraient étudier les avantages et les inconvénients d'un échange plus libre de renseignements entre les différentes instances.

Responsabilisation et transparence dans le contexte du régime de conformité proposé

La responsabilisation et la transparence sont des éléments fondamentaux d'un régime de conformité efficace. Il importe cependant de rappeler que le premier devoir d'un organe de réglementation est de fournir rapidement à l'organisme de bienfaisance en cause un rapport complet des conclusions de son enquête.

Pour décider ce qui sera publié et à quel moment, il faut examiner le tort qui risque d'être causé à la réputation de l'organisme à la lumière de considérations plus larges, par exemple :

- rassurer le public en montrant que l'organe de réglementation agit et en révélant l'étendue du problème;
- permettre au secteur et au public de juger l'utilisation que l'organe de réglementation fait de ses pouvoirs discrétionnaires;
- mettre un outil d'apprentissage à la disposition du secteur et du public, en faisant ressortir des leçons plus larges dans les rapports;
- encourager la communauté dans l'ensemble à agir comme « chien de garde »;

- créer une sanction intermédiaire qui, à notre avis, serait considérée par les organismes de bienfaisance comme un incitatif puissant tout en étant rentable, en ce sens qu'elle n'aurait aucune incidence directe sur les ressources financières des organismes de bienfaisance et que le coût de son administration ne serait pas élevé.

Toutefois, en raison du déséquilibre des pouvoirs entre l'organe de réglementation et un organisme de bienfaisance donné, une importance trop grande risque d'être accordée à la définition de la situation par le premier. C'est pour cette raison que nos propositions concernant la transparence sont conçues de façon à limiter la divulgation des noms des organismes concernés au public dans les cas suivants :

- les faits et le droit sont clairs;
- l'organisme ne conteste pas l'interprétation donnée aux faits et au droit par l'organe de réglementation;
- un tribunal a établi les faits et le droit.

Le tableau qui suit donne les grandes lignes du régime de transparence proposé en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

Transparence dans le programme de conformité

Mesure de Conformité	Degré de transparence attendu de l'organe de réglementation	Remarques
Conseils et soutien	Aucun	Les cas seront probablement nombreux. Comme les faits et le droit ne soulèvent vraisemblablement aucun doute, le rôle de « chien de garde » de la communauté est inutile. L'organe de réglementation pourrait décrire ces cas en termes généraux dans son rapport annuel, sans toutefois préciser le nom des organismes de bienfaisance en cause.
Négociation d'un règlement	Signaler les cas sans préciser le nom des organismes de bienfaisance en cause	Les parties doivent s'entendre sur les faits et le droit et tenter de bonne foi de régler le problème. Les efforts faits en vue de rassurer le public, la totale transparence de l'organe de

		réglementation et le rôle de « chien de garde » de la communauté peuvent être importants dans ces cas, mais nous croyons, tout bien pesé, que ces facteurs ne justifient pas le tort qui pourrait être causé à la réputation d'un organisme de bienfaisance si son nom était révélé.
Publicité	Révéler le nom des organismes de bienfaisance et motiver brièvement la sanction	Les cas seront probablement nombreux. Les faits et le droit ne soulèvent aucun doute. La publication a spécifiquement pour but d'inciter l'organisme à se conformer à la loi.
Sanctions pécuniaires et suspension	Révéler le nom des organismes de bienfaisance ou des individus et motiver brièvement la sanction	Les faits et le droit seront probablement contestés, mais le nom de l'organisme ne serait publié qu'une fois les recours épuisés. Ces décisions doivent être relativement faciles d'accès parce que le public et le secteur doivent savoir notamment si le statut de donataire reconnu a été suspendu. La publication dans ce cas a aussi pour but d'inciter l'organisme de bienfaisance à se conformer à la loi.
Révocation de l'enregistrement	Faire un rapport complet et révéler le nom des organismes de bienfaisance	Un rapport donnant tous les détails serait publié seulement après que l'organisme de bienfaisance aurait épuisé tous ses recours, ou si un tribunal annule la décision de l'organe de réglementation de révoquer l'enregistrement.
Annulation	Révéler le nom des organismes de bienfaisance et motiver brièvement l'annulation	L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance s'entendraient sur les faits et le droit, ou ceux-ci seraient déterminés dans le cadre des recours.
Ordonnances		Elles seraient rendues publiques, sauf si le tribunal en décide autrement.

Chapitre 4 : Réforme institutionnelle

Mandat de la Table

On a notamment demandé à la Table conjointe sur le cadre réglementaire de développer les trois modèles exposés dans le rapport *Travailler ensemble*, de mener des consultations sur ces modèles et de présenter un rapport de ses conclusions en mars 2003.

En fait, nous avons décidé de présenter quatre modèles. Nous espérons que les consultations nous permettront de mieux comprendre les incidences de chacun, leurs coûts et leurs avantages ainsi que l'appui que recueillent les nouveaux mécanismes institutionnels.

Voici les modèles proposés dans le rapport *Travailler ensemble*, que nous avons évalués :

- une Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) élargie qui propose des améliorations à la Direction des organismes de bienfaisance actuelle au sein de l'ADRC;
- un organisme consultatif, l'Agence du secteur bénévole (ASB), qui travaillerait de concert avec une ADRC à mandat élargi;
- une commission sur les organismes de bienfaisance qui assumerait toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC.

À ces trois modèles, nous avons ajouté un modèle hybride, très semblable au Tribunal canadien des organismes de bienfaisance déjà suggéré[37]. Ce modèle laisse les fonctions de conformité et de vérification à l'ADRC, mais transfère à un nouvel organisme les pouvoirs décisionnels d'enregistrer un organisme de bienfaisance ou de révoquer son statut.

À cette étape, nous aimerions avoir l'opinion des intervenants du secteur bénévole, de leurs conseillers, des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des personnes actuellement mêlées – directement ou indirectement – à la réglementation ou à la surveillance des organismes de bienfaisance, ainsi que du grand public sur les modèles présentés. Il importe de

[37] Le Tribunal canadien des organismes de bienfaisance a été proposé par Arthur Drache et Laird Hunter dans l'article *A Canadian Charity Tribunal: A Proposal for Implementation* (2000).

souligner que la réglementation du secteur bénévole relève tant du gouvernement fédéral que des provinces et des territoires.

La surveillance et la protection des organismes de bienfaisance ont toujours relevé de la compétence exclusive des provinces et des territoires. Au niveau fédéral, la surveillance porte sur un aspect plus restreint, à savoir s'assurer que les organisations enregistrées auprès du gouvernement fédéral à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* satisfont à leurs obligations juridiques et continuent d'avoir droit à un traitement fiscal préférentiel. Nous nous sommes donc concentrés sur les questions liées aux organismes de bienfaisance enregistrés.

Dans le cadre de l'examen des modèles réglementaires fédéraux, la Table conjointe sur le cadre réglementaire reconnaît que le secteur bénévole a des rapports réglementaires avec d'autres niveaux de gouvernement. Ces rapports ont leur propre histoire et leur propre dynamique. Nous en reconnaissons l'importance et estimons qu'il est utile d'examiner les possibilités d'élaborer un régime réglementaire mieux coordonné. Compte tenu de cet objectif, nous serions heureux de connaître l'opinion des gouvernements provinciaux et territoriaux intéressés, sur les questions réglementaires examinées dans le présent document.

Nous reconnaissons également que la réglementation des organismes de bienfaisance ne relève pas uniquement du gouvernement et du secteur. Les « intérêts publics » en jeu dans la réglementation sont considérables.

Dans le cadre plus large du secteur bénévole, les organismes de bienfaisance contribuent au maintien d'une société civile vigoureuse et d'un gouvernement fédéral près des citoyens. Ils permettent également à tous les Canadiens de faire du bénévolat ou de travailler sur des questions d'importance pour eux et leurs collectivités. En outre, comme les donateurs reçoivent des crédits d'impôt, tous les Canadiens ont un intérêt financier quant à savoir qui est autorisé à délivrer des reçus pour des dons de bienfaisance, puisque ce n'est pas seulement le donateur qui donne de l'argent – mais également le contribuable.

Pour un grand nombre de Canadiens, le fait qu'une organisation est un organisme de bienfaisance enregistré auprès du gouvernement fédéral est un « sceau d'approbation », même si le gouvernement indique clairement que ce n'est pas le cas.

Compte tenu de ces faits, nous avons publié le présent document de consultation dans l'intention de le diffuser largement. Ce document contient notre analyse des questions et examine divers modèles afin de rendre compte des options qui existent. Certains aspects des modèles sont interchangeables – essentiellement, il faut déterminer la meilleure façon d'organiser les diverses fonctions réglementaires qui doivent être mises en place et préciser les avantages et les inconvénients d'une solution dans le cadre de laquelle divers organismes assumeraient une partie ou la totalité de ces fonctions.

Comment vous pouvez nous aider

Nous devons connaître votre opinion pour mieux comprendre les incidences des diverses options, leurs avantages et leurs inconvénients et la mesure dans laquelle les modèles répondent aux besoins des divers intervenants.

Pour transmettre vos commentaires ou participer aux consultations prévues, veuillez consulter le site www.vsi-isbc ou appeler, à frais virés, au 0-613-957-2926.

Contexte

Le secteur bénévole

Le secteur bénévole est l'un des trois piliers de la société canadienne, avec les secteurs public[38] et privé. Les groupes du secteur bénévole touchent tous les aspects de la société, depuis l'éducation, la santé, la religion, les droits de la personne, la justice sociale et l'environnement jusqu'aux arts et la culture, les sports et les loisirs. Ils fournissent des services vitaux aux Canadiens, ils soutiennent les causes communes, ils appuient le développement économique et communautaire au Canada et à l'étranger, et recueillent des fonds.

Dans son sens le plus large, le secteur bénévole se compose de tous les organismes sans but lucratif qui existent au Canada. Certains sont constitués en société, d'autres non. Les organisations peuvent être de petits groupes d'entraide communautaires aussi bien que de gros organismes-cadres nationaux, par exemple des associations de quartier, des sociétés philanthropiques, des orchestres symphoniques, des universités, des écoles et des hôpitaux. Certains – peut-être la majorité – sont créés à des fins d'intérêt public, alors que d'autres sont des organisations professionnelles ou travaillant

[38] Le secteur public comprend tous les niveaux de gouvernement – fédéral, provincial, territorial, régional et local.

dans l'intérêt de leurs membres. Tous comptent sur des bénévoles, du moins quant à leur conseil d'administration.

L'expression « sans but lucratif » comporte deux aspects. En premier lieu, l'organisation ne peut distribuer aucune partie de ses revenus ou de ses actifs à ses membres. En second lieu, elle existe à une fin autre que la réalisation d'un profit. La *Loi de l'impôt sur le revenu* utilise les deux aspects dans sa définition d'« organisation à but non lucratif », laquelle est soustraite au paiement de l'impôt sur le revenu.

Organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral

Les organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral – actuellement environ 80 000 – sont des organismes sans but lucratif dans les deux sens du terme. Ils ne distribuent aucun profit à leurs membres et existent pour servir une fin d'intérêt public.

Pour qu'une organisation soit enregistrée auprès du gouvernement fédéral, elle doit également poursuivre exclusivement des fins de bienfaisance.

Afin de déterminer quelles fins sont des fins de bienfaisance, les tribunaux se fondent sur le préambule de la loi anglaise de 1601, la *Charitable Uses Act*. Le préambule contient une liste de fins qui étaient considérées comme des fins de bienfaisance à l'époque élisabéthaine. Si les fins d'une organisation sont considérées comme telles ou sont semblables à celles énoncées dans le préambule, il s'agit de fins de bienfaisance. Cependant, le droit n'est pas statique et, au cours des années, les tribunaux ont élargi la liste des fins acceptées comme fins de bienfaisance. En 1891, la cour a créé quatre catégories de fins de bienfaisance[39] :

- le soulagement de la pauvreté,
- l'avancement de l'éducation,
- l'avancement de la religion,
- d'autres fins jugées utiles à l'intérêt public et que les tribunaux ont reconnues comme des fins de bienfaisance.

Ce classement est utilisé depuis par souci de commodité, mais il ne constitue pas une définition précise. La « définition » de bienfaisance se trouve dans la jurisprudence. La loi n'en donne aucune.

[39] *Income Tax Special Purpose Commissioners v. Pemsel*, [1891] A.C. 531.

Même si les tribunaux utilisent encore les quatre catégories, ils reconnaissent depuis longtemps que ce qui est accepté comme une fin de bienfaisance doit changer afin de refléter les circonstances sociales et économiques. Par conséquent, une fin est une fin de bienfaisance non seulement si elle figure sur la liste du préambule, mais également si elle en est une en soi ou si elle a été reconnue comme telle depuis.

Quant aux organes de réglementation, ils doivent (c'est une de leurs fonctions) déterminer si les fins proposées d'une organisation qui demande le statut d'organisme enregistré sont identiques ou semblables aux fins qu'un tribunal a déjà reconnues comme relevant de la bienfaisance.

Situation de la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada

Comme nous l'avons déjà dit, la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada est une question relevant tant du gouvernement fédéral que des provinces et des territoires.

Au niveau fédéral, les règles régissant les organismes de bienfaisance enregistrés sont prévues surtout par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif ne paient pas d'impôt sur leurs revenus. Les organismes de bienfaisance peuvent également délivrer des reçus d'impôt aux donateurs, lesquels peuvent déduire leurs dons afin d'obtenir un crédit d'impôt qui réduit l'impôt qu'ils ont à payer. Les organismes de bienfaisance sont régis à cause des avantages qu'ils reçoivent sous forme d'aide fiscale. En 2001, le revenu du gouvernement fédéral non réalisé par suite des crédits pour dons accordés aux particuliers et de la déduction pour les sociétés s'élevait à environ 1,5 milliard de dollars[40].

La *Loi de l'impôt sur le revenu* relève du ministre fédéral des Finances. Le ministre est chargé de déposer devant le Parlement les projets de loi qui portent sur le traitement fiscal des organismes de bienfaisance, dans le cadre de sa responsabilité générale relative à la politique fiscale du gouvernement.

[40] Il s'agit d'une estimation prudente de l'aide fiscale totale apportée aux organismes de bienfaisance, car ce chiffre exclut la remise de la taxe de vente pour les organismes de bienfaisance et les avantages liés à l'exemption fiscale des organismes de bienfaisance. Si l'on devait inclure le revenu provincial non réalisé, ce chiffre pourrait atteindre deux milliards de dollars.

L'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relève principalement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, auparavant Revenu Canada. L'ADRC a créé la Direction des organismes de bienfaisance (auparavant la Division des organismes de bienfaisance). Elle applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur les organismes de bienfaisance enregistrés[41]. La Direction des organismes de bienfaisance est chargée de tenir un registre complet et à jour des organismes de bienfaisance, d'exercer une surveillance et d'assurer la conformité à la Loi. Elle reçoit les demandes d'enregistrement et décide, selon la common law, si les demandeurs ont droit aux avantages fiscaux que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La Direction des organismes de bienfaisance fournit également renseignements et conseils aux organismes de bienfaisance enregistrés afin de les aider à se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et procède à des vérifications afin de s'assurer qu'ils ont toujours droit au statut[42]. Elle révoque l'enregistrement des organisations qui ne sont plus des organismes de bienfaisance ou qui ne se conforment pas à la Loi[43].

Les gouvernements des provinces et des territoires[44] sont également chargés de surveiller les organismes de bienfaisance œuvrant sur leur territoire. La Constitution confère aux provinces la responsabilité relative à la création, à l'entretien et à la gestion des organismes de bienfaisance dans la province, et le Parlement a conféré le même pouvoir aux territoires. Cette situation suscite la question de savoir qui est responsable de la réglementation des organismes de bienfaisance qui ne sont pas « dans » une province[45]. L'Ontario est dotée du système le plus élaboré, dans le cadre duquel les organismes de bienfaisance relèvent du Bureau du Curateur public général. L'Alberta, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard ont adopté des lois qui portent sur les activités de

[41] La Direction des organismes de bienfaisance reçoit entre 4 000 et 5 000 demandes d'organismes qui veulent obtenir le statut d'organisme de bienfaisance. En moyenne, trois sur quatre (75 p. 100) sont enregistrées. À l'heure actuelle, il y a moins de renseignements concernant les 25 p. 100 qui ne sont pas enregistrées. Une centaine de demandeurs se voient chaque année refuser le statut d'organisme de bienfaisance. Dans d'autres cas, les demandeurs reçoivent ce qu'on appelle une « lettre d'équité administrative », qui exige d'autres précisions concernant la demande. Dans la majorité de ces cas, la demande est abandonnée.

[42] Entre 500 et 600 organismes de bienfaisance, ou 0,6 p. 100, font l'objet d'une vérification tous les ans.

[43] La grande majorité des 2 000 révocations annuelles environ résultent de l'omission des organismes de bienfaisance de produire leur déclaration de renseignements annuelle. D'après une recherche effectuée par la Table conjointe sur le cadre réglementaire, peu d'organismes de bienfaisance perdent leur statut pour d'autres motifs. Pendant les trois dernières années, en moyenne 11 organismes de bienfaisance par année ont perdu leur statut pour d'autres raisons.

[44] Chaque territoire est visé par une loi fédérale qui lui délègue le pouvoir de légiférer – ce qui reflète essentiellement le partage des pouvoirs en vigueur dans les provinces. Par exemple, la *Loi sur le Nunavut* confère à la législature le pouvoir d'adopter des lois relatives aux hôpitaux et aux organismes de bienfaisance.

[45] *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

financement par les organismes de bienfaisance (et par d'autres), mais ils ne surveillent pas de façon active les organismes de bienfaisance à d'autres égards. En fait, peu de provinces exercent une surveillance active.

Processus ayant donné lieu à l'examen actuel

En 1995, 12 organismes-cadres nationaux représentant la majorité des activités du secteur bénévole se sont réunis pour former la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) afin de donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole. La TRSB avait comme objectif d'améliorer les rapports entre le secteur et le gouvernement du Canada, d'accroître la capacité du secteur et d'améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

En 1999, la TRSB a publié le rapport final d'une commission d'enquête indépendante qu'elle avait chargée, en 1997, d'effectuer une recherche, de consulter le secteur et de présenter des recommandations sur la façon de promouvoir la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole. Connu sous le nom de « groupe Broadbent », le rapport qu'il a rédigé était intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada.*

Le rapport contenait 41 recommandations portant sur des questions fort diverses, dont l'une prévoyait que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole[46] afin de fournir appui, renseignements et conseils aux organisations bénévoles et au public. Elle proposait également que ce nouvel organisme participe à l'évaluation et présente des recommandations à l'ADRC relativement aux demandes des organisations voulant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance, enregistré en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

À la même époque, le gouvernement du Canada examinait également ses rapports avec le secteur bénévole. Il a reconnu la nécessité d'un secteur fort et vigoureux si celui-ci voulait atteindre son objectif d'améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Après la publication du rapport du groupe Broadbent, des membres du secteur bénévole et des représentants fédéraux ont constitué trois groupes, appelés « tables conjointes », afin de présenter des recommandations sur les rapports

[46] Aux fins du présent rapport, le modèle Broadbent a été adapté sous la forme d'« agence du secteur bénévole».

entre le secteur et le gouvernement, de renforcer la capacité du secteur bénévole et d'améliorer la réglementation et la législation.

C'est ainsi qu'a été constituée la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, chargée d'étudier les moyens pour :

- améliorer la réglementation, l'administration et la responsabilisation des organismes de bienfaisance et d'autres organismes sans but lucratif,
- examiner les modalités du financement fédéral.

Elle a envisagé la création d'une nouvelle commission canadienne sur le secteur bénévole, ainsi que d'autres modèles permettant la surveillance des organismes de bienfaisance par le gouvernement fédéral.

Le 29 août 1999, les trois tables conjointes ont publié leur rapport commun intitulé *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*. Ce rapport présentait trois modèles visant la réglementation fédérale des organismes de bienfaisance et du secteur bénévole:

- une Direction des organismes de bienfaisance élargie au sein de l'ADRC,
- une agence consultative complémentaire qui travaillerait avec l'ADRC (quelque peu semblable à la commission canadienne sur le secteur bénévole recommandée par le rapport du groupe Broadbent),
- une commission quasi judiciaire inspirée de la Charity Commission for England and Wales.

Même si la table précédente n'avait pas cherché à atteindre un consensus sur le meilleur modèle, selon le rapport *Travailler ensemble*, « ceux de ses membres qui proviennent du secteur bénévole étaient nettement favorables à l'idée de retirer à Revenu Canada sa fonction de surveillance ». En outre, ses membres tendaient à favoriser la création d'une commission quasi judiciaire, « alors que les représentants gouvernementaux considéraient qu'ils n'avaient pas de préférence pour un modèle ou l'autre ».

Objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) reconnaît que le secteur bénévole représente une partie vitale de la société canadienne. Le secteur bénévole génère des retombées économiques

considérables et crée des centaines de milliers d'emplois. Il assure des services d'importance capitale dans chaque collectivité au Canada.

L'ISBC reconnaît qu'il faut faire davantage pour appuyer les organisations du secteur bénévole parce que celles-ci renforcent la trame sociale, économique et culturelle du Canada. Au cœur de cette initiative se trouve la promotion de deux aspects fondamentaux d'une nation florissante : la prospérité économique et la qualité de vie. L'ISBC reconnaît que le succès du Canada à titre de nation ne provient pas seulement d'une croissance économique forte, mais également de l'existence de collectivités saines et vigoureuses et d'organisations du secteur bénévole qui les soutiennent.

L'ISBC a comme objectif sous-jacent d'aider le secteur bénévole à accroître sa capacité afin de répondre aux besoins des Canadiens, et de collaborer avec lui afin d'améliorer les politiques, programmes et les services du gouvernement visant les Canadiens. Ces objectifs reconnaissent le rôle du secteur dans les conseils stratégiques donnés hors du cadre de la prestation des services.

Les organisations bénévoles sont près de l'expérience, des intérêts et des préoccupations de leur clientèle, et cette proximité leur donne un point de vue particulier sur les questions stratégiques touchant la vie des Canadiens. Par conséquent, l'ISBC reflète la compréhension intuitive qu'a le secteur bénévole des besoins des personnes qu'il dessert.

Il faut souligner un autre facteur de ce processus.

Au début de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et des travaux de la Table conjointe sur le cadre réglementaire, la Direction des organismes de bienfaisance a reçu des fonds distincts afin de moderniser certaines de ses activités et de déterminer la façon d'offrir un meilleur service. Elle a accompli certaines améliorations spectaculaires. Par exemple, un processus « accéléré » de quatre semaines a été établi pour la majorité (70 p. 100) des demandes qui sont assez simples. Le reste, soit 30 p. 100 des cas, lorsqu'il n'est pas certain que l'organisation satisfait aux critères de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, est traité en trois mois. Par le passé, le temps de traitement allait de six mois à deux ans. Des efforts sont également déployés afin d'élargir l'accès du grand public aux renseignements détenus par l'ADRC sur les organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral. Il est prévu que les déclarations de renseignements annuelles (T3010) produites par les organismes de bienfaisance ainsi que les politiques internes et

les lignes de conduite opérationnelles seront affichées sur un site Web amélioré à la fin de 2002.

Nous avons pris note de ces améliorations administratives, mais nous procédons à des études indépendamment de celles de l'ADRC. Nos études portent notamment sur les modèles institutionnels, comme ceux décrits dans le rapport *Travailler ensemble*, dont certains peuvent prévoir, pour l'ADRC, un rôle très différent dans la réglementation des organismes de bienfaisance. L'ADRC a fait savoir son intention de traiter les modifications résultant de nos délibérations et de nos recommandations, ainsi que ses améliorations administratives internes dans le cadre de l'Initiative des orientations futures de l'ADRC. Cette initiative a pour but d'harmoniser les activités à long terme de l'ADRC et les nouveaux besoins du gouvernement et des Canadiens.

Caractéristiques de l'organe de réglementation idéal

Portée et mandat

Il revient au législateur de fixer les paramètres généraux des avantages qu'il est disposé à accorder au secteur de la bienfaisance. Le rôle de l'organe de réglementation – selon tout modèle institutionnel – consiste à refléter l'intention du législateur par la façon dont il applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il est donc limité en ce qui concerne l'octroi d'avantages, mais souffre de très peu de restrictions quant à la conception d'un régime réglementaire utile et efficace.

Dans la conception du régime, l'organe de réglementation doit en arriver à un équilibre entre le maintien de l'intégrité du système fiscal en le protégeant contre les abus et en assurant un cadre réglementaire favorable aux organismes de bienfaisance. L'organe de réglementation doit également tenir compte des coûts nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Un autre facteur clé influant sur la conception du régime est la volonté de faire naître et de maintenir la confiance du public dans l'organe de réglementation et le secteur de la bienfaisance. **La confiance du public dans l'organe de réglementation** dépend dans une large mesure de la capacité de ce dernier d'assurer le public que les organismes de bienfaisance oeuvrant au Canada sont régis de façon appropriée et lui permettent d'avoir accès aux renseignements. L'organe de réglementation doit en même temps garder au minimum les frais de conformité pour les organismes de bienfaisance et assurer l'utilisation la plus efficiente possible des ressources.

La confiance du secteur dans l'organe de réglementation est liée à sa perception que l'organe de réglementation :

- agit de façon équitable et uniforme dans l'application de la loi,
- s'engage à garder la notion de bienfaisance à jour et conforme aux nouvelles réalités sociales, aux lois et à la jurisprudence,
- fait participer pleinement le secteur à l'élaboration de la politique administrative.

La **confiance du public dans les organismes de bienfaisance** est liée, du moins en partie, à la volonté et à l'aptitude de ces derniers de se conformer à la loi. Un autre facteur est la mesure dans laquelle le public perçoit les organismes de bienfaisance comme veillant au bien public en échange d'une aide fiscale.

À notre avis, l'objectif premier de l'organe de réglementation devrait continuer d'être l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous avons également considéré comment les objectifs de l'ISBC peuvent être réalisés par une réforme institutionnelle ainsi que le rôle que joue l'organe de réglementation dans son appui au secteur, afin que ce dernier puisse améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Nous estimons que, pour assurer la confiance du public dans l'organe de réglementation et les organismes de bienfaisance enregistrés et pour donner suite aux intentions de l'ISBC, il faut un certain nombre de valeurs fondamentales qui guideront le gouvernement dans la conception d'un régime réglementaire utile et efficace.

Valeurs repères

Pour la Table, la réforme institutionnelle vise la création d'un organe de réglementation reconnu et respecté par les organismes de bienfaisance, les intervenants et le public canadien, pour son intégrité, l'équité dont il fait preuve, ses connaissances et sa prestation de services innovatrice qui donne lieu à un service axé sur la clientèle et à une conformité améliorée.

L'organe de réglementation devrait être doté de politiques accessibles, efficaces, progressives et claires qui, dans le cadre législatif, orientent, appuient et informent le secteur, le public et l'organe de réglementation. En outre, des programmes devraient être établis afin de maintenir l'exactitude et l'intégrité du processus décisionnel réglementaire et d'assurer des

communications équitables, opportunes et uniformes avec le public et le secteur. Le régime devrait favoriser la conformité volontaire aux règles, et les sanctions nécessaires devraient s'appliquer de façon progressive. Le personnel de l'organe de réglementation devrait être doté des ressources essentielles à la promotion de l'excellence dans la prestation des services.

Nous avons identifié les quatre valeurs fondamentales suivantes que, selon nous, l'organe de réglementation devrait appliquer.

Intégrité

L'organe de réglementation devrait offrir un très haut niveau d'expertise et rendre des décisions par la voie d'un processus impartial, transparent et équitable.

Transparence

L'organe de réglementation devrait favoriser le libre échange des idées et promouvoir des communications ouvertes, opportunes et constructives avec ses clients – les organismes de bienfaisance et le public.

Services de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à livrer des services de qualité exceptionnelle à ses clients. Il devrait être la première source de renseignements et de conseils.

Connaissance et innovation

L'organe de réglementation devrait être axé vers l'avenir et au fait des besoins et des attentes de la société. Il devrait recourir à la nouvelle technologie pour s'assurer que ses services répondent aux besoins changeants. Il devrait s'engager à renforcer ses capacités dans les secteurs suivants :

- **Connaissance et compréhension des besoins de la société :** Pour être efficace et pertinent pour la société canadienne, l'organe de réglementation doit pouvoir recueillir des renseignements sur les changements qui surviennent dans son environnement. Il devrait reconnaître les nouvelles tendances dans les valeurs publiques quant à ce qui est considéré ou non comme bénéfique pour le public, et en tenir compte dans la conception juridique de la bienfaisance au Canada.

- **Élaboration de politiques :** Pour favoriser une participation étendue, l'organe de réglementation devrait reconnaître le dialogue constant avec le

secteur, d'autres ministères et la collectivité dans son ensemble, comme une façon acceptée de faire affaire. Par l'intermédiaire de l'ISBC, le gouvernement fédéral a la volonté de faire participer le secteur à l'élaboration des politiques. Un code de bonnes pratiques sur l'élaboration de politiques est en voie de rédaction. L'organe de réglementation devrait se servir de cet outil dans ses communications avec le secteur pendant le processus d'élaboration des politiques.

- **Apprentissage continu :** L'organe de réglementation devrait comprendre clairement les choses qu'il fait bien et celles qu'il ne fait pas bien. Il devrait améliorer continuellement la façon dont il s'acquitte de son mandat. Pour faire preuve d'innovation et de collaboration, il devrait permettre au secteur, à ses conseillers et aux autres intervenants de participer à l'élaboration de ses priorités et à l'examen des résultats. Cette participation lui permettra également d'acquérir des connaissances spécialisées qui compléteront celles qu'il a déjà. En outre, il devrait favoriser la formation et le perfectionnement professionnel du personnel afin de maintenir et d'améliorer ses connaissances spécialisées internes et la qualité du travail.

-

Autres facteurs de réussite déterminants

Un certain nombre d'études canadiennes et internationales ont examiné la gamme des pouvoirs et fonctions que devrait avoir l'organe de réglementation des organismes de bienfaisance. La liste de ces documents figure à l'annexe 2.

Nous avons examiné ces documents de recherche et constaté un certain nombre de préoccupations communes dont il faut tenir compte pour que l'organe de réglementation réussisse à s'acquitter de son mandat. Nous avons également examiné les préoccupations de certains auteurs qui vont même plus loin et nous nous prononçons sur celles-ci. Voici notre évaluation des questions.

Soutien

Il est dans l'intérêt de l'organe de réglementation que les organismes de bienfaisance soient dotés de bonnes pratiques administratives et soient organisés de façon efficace. Ce point est particulièrement important, car l'organe a comme rôle premier de convaincre que les fonds donnés par le public servent à des fins de bienfaisance. En vertu de la Constitution, le rôle du gouvernement fédéral dans l'appui donné au secteur se restreint à la surveillance de la conformité à la LIR. Il n'est donc pas clair que le rôle de soutien assumé par l'organe de réglementation devrait aller au-delà d'un engagement à informer et à aider ses clients.

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a laissé entendre que l'organe de réglementation devrait avoir une fonction de mentorat. Nous avons tiré une conclusion différente.

Parfois, la tension et même le scepticisme marquent la relation entre l'organe de réglementation et la collectivité réglementée. Il est rare que l'organe de réglementation soit considéré – ou veuille être considéré – comme un « ami » de ceux qu'il régit.

Cela ne veut pas dire que la relation ne consiste qu'en des rencontres formelles ou que le rôle de l'organe de réglementation n'est que punitif.

À notre avis, il revient à l'organe de réglementation de s'assurer que ceux qu'il régit ont les renseignements et la compréhension nécessaires pour se conformer aux lois et aux politiques qu'il applique. De toute évidence, il doit donc assumer une fonction d'éducation et de soutien. Par exemple, il doit s'assurer que la collectivité réglementée connaît les règles qui la régit (comme s'assurer que les administrateurs connaissent les exigences en matière de rapports financiers à présenter) et ont l'aide nécessaire pour se conformer à ces règles. Il doit également communiquer des renseignements et donner des conseils au grand public et aux donateurs qui pourraient vouloir plus de renseignements sur un organisme de bienfaisance ou le traitement fiscal de leurs dons avant de faire un don.

Nos recommandations sur la transparence portent, dans une certaine mesure, sur la question de la sensibilisation. Notre proposition visant la publication des politiques opérationnelles et la plus grande diffusion de renseignements sur la façon dont l'organe de réglementation prend ses décisions et les raisons sur lesquelles il se fonde aideront également à cet égard.

Cependant, nous nous attendons à ce que le modèle de réglementation choisi aille au-delà de ce rôle passif et que l'organe offre de façon active son aide aux organismes de bienfaisance. En Angleterre et au pays de Galles, l'une des activités les plus populaires de la Charities Commission est sa série régulière de visites sur place. Le personnel de la commission se rend dans divers endroits du pays pour rencontrer de façon informelle les organismes de bienfaisance et discuter des questions qu'ils peuvent avoir.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a, par le passé, tenu des ateliers dans tout le pays, surtout au sujet du formulaire de déclaration annuelle T3010. Ces déplacements sont utiles, mais cette mesure

ne suffit pas pour répondre aux besoins en renseignements des organismes de bienfaisance.

Par exemple, en 2001, 7 700 organisations ont demandé une séance d'information, mais seulement le tiers d'entre elles ont pu assister à l'une des 66 séances offertes cette année-là. Plusieurs raisons expliquent ce fait. La Direction des organismes de bienfaisance a peu de fonds pour permettre à son personnel de se déplacer ailleurs au Canada et elle doit compter sur les organisations situées dans les grandes villes pour offrir les locaux nécessaires aux séances. Il faudra plus de ressources pour donner à la collectivité réglementée les renseignements dont elle a besoin pour respecter les lois et les politiques appliquées par l'organe de réglementation.

Les visites sur place et les séances d'information – en particulier dans un pays aussi vaste que le Canada – ne seront pas suffisantes. Que ce soit par des centres d'appel, la technologie informatique ou d'autres moyens, le personnel de l'organe de réglementation doit pouvoir répondre – de façon exhaustive, en temps opportun et de façon définitive – aux questions posées par la collectivité réglementée.

Notre opinion sur le mentorat ne devrait pas laisser croire que nous jugeons cette fonction inutile – tout simplement, elle ne convient pas à l'organe de réglementation.

De toute évidence, les organismes de bienfaisance ont besoin de formation permanente en matière de droit et de pratique. Des questions aussi complexes que l'accréditation et les pratiques exemplaires, et des situations aussi simples que de répondre aux questions qu'un organisme de bienfaisance ne veut pas poser à son organe de réglementation sont des réalités courantes du secteur bénévole. De même, le public peut ne pas vouloir mettre l'avenir d'un organisme de bienfaisance en jeu en signalant des problèmes mineurs à l'organe de réglementation. Il faut prévoir les cas où le public et les organismes de bienfaisance sont confrontés à de tels problèmes.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a traité longuement du besoin et de la valeur des organismes-cadres. Nous souscrivons à ces observations. Nous comprenons que l'une des fonctions de l'organe de réglementation est d'aider ses clients relativement aux questions de conformité, mais nous croyons qu'il faut quelque chose de semblable aux « associations industrielles » qui aident les organismes de bienfaisance pour les questions autres que l'observation de la LIR.

Il existe déjà certains organismes de ce genre dans de nombreux domaines spécialisés auxquels appartiennent les organismes de bienfaisance. Depuis les groupes de coordination nationaux aux associations d'hôpitaux et aux centres de bénévoles, certaines organisations assurent un soutien constant à leurs membres. Cependant, dans de nombreux cas, ces organisations ne peuvent être autosuffisantes compte tenu des seules cotisations. À cause des ressources et de la diversité du secteur des organismes de bienfaisance au Canada – où 80 p. 100 d'entre eux ont un revenu annuel inférieur à 250 000 $ – il est difficile pour ces groupes de coordination de survivre financièrement s'ils desservent tous les organismes de bienfaisance et non seulement ceux qui peuvent payer.

Nous sommes également d'accord avec la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole quant au mentorat. Cependant, nous suggérons de le situer dans un organisme-cadre ayant des ressources suffisantes. Nous aimerions recevoir des opinions sur cette question. Nous soulignons également que les règles relatives au statut d'organisme de bienfaisance enregistré de ces organisations soulèvent des questions. Selon la politique administrative actuelle, les groupes de coordination ne sont admissibles que si au moins 90 p. 100 de leurs membres sont des donataires reconnus. Les organismes-cadres peuvent également être écartés s'ils ne fournissent que des services de soutien sans exécuter eux-mêmes des programmes de bienfaisance. Nous aimerions également recevoir des commentaires sur la question de savoir s'il s'agit de conditions raisonnables pour le type d'organisation de soutien que nous prévoyons.

Connaissance et visibilité de l'organe de réglementation

L'un des objectifs de tout régime de réglementation est de garantir au public que quelqu'un surveille les activités de la collectivité réglementée afin d'assurer l'observation des lois applicables. Nous savons que les Canadiens font beaucoup confiance aux organismes de bienfaisance, mais nous savons également qu'ils s'attendent à ce que ceux-ci soient surveillés. Nous nous inquiétons notamment du fait que peu de Canadiens savent que les organismes de bienfaisance font l'objet d'une surveillance officielle, et qu'encore moins savent qui exerce cette surveillance.

Dans le rapport *Talking About Charities*, étude publiée en 2000 par la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, plus de la moitié des 3 900 répondants ont dit qu'ils croyaient qu'il y avait un organisme responsable de la surveillance des activités des organismes de bienfaisance.

Vingt et un pour cent ignoraient l'existence d'un tel organisme. Parmi ceux qui croyaient qu'un tel organisme existait, seulement 20 p. 100 (5 p. 100 de l'échantillon total) savaient qu'une partie de ces responsabilités incombait à l'ADRC[47].

Un sondage commandé par l'ADRC a eu des résultats semblables. Le sondage, mené par Ipsos-Reid, portait sur la sensibilisation, les connaissances et le comportement du public relativement aux dons faits aux organismes de bienfaisance. La grande majorité des Canadiens (87 p. 100) ont dit qu'ils savaient que les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés officiellement s'ils veulent délivrer des reçus d'impôt.

Cependant, selon les résultats, les Canadiens connaissent peu les autres éléments de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Priés de nommer l'organisation responsable de déterminer si un organisme de bienfaisance peut être enregistré officiellement, deux répondants sur trois (65 p. 100) n'en avaient aucune idée et seulement un sur dix (11 p. 100) a identifié correctement l'ADRC.

Les résultats laissent également entendre que les Canadiens veulent avoir plus de renseignements sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Six répondants sur dix (62 p. 100) croient qu'il est très important de connaître le nom de l'organisation responsable de l'enregistrement des organismes de bienfaisance[48].

La confiance du public est beaucoup moindre lorsque celui-ci connaît peu l'existence de la réglementation. Il est donc important pour l'organe de réglementation d'être connu du public. Il doit attirer son attention non seulement – ou surtout pas – par les mesures de réglementation qu'il prend. Il doit déployer des efforts déterminés pour bien faire connaître sa présence. Les Canadiens doivent savoir que l'organe de réglementation existe, ce qu'elle fait et ce qu'entraîne le statut d'organisme de bienfaisance enregistré pour un tel organisme.

---

[47] *Talking About Charities*, la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, 2000. Compte tenu de la taille de l'échantillon, les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 0,8 p. 100, 19 fois sur 20.

[48] Au total, 2 000 Canadiens adultes ont été consultés au cours de deux séries d'entrevues téléphoniques, entre les 4 et 13 décembre 2001. Les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 2,2 points de pourcentage, 19 fois sur 20, les résultats étant fiables sur le plan statistique pour chaque région importante du pays.

Ressources

Afin de susciter la confiance du public, l'organe de réglementation doit avoir les ressources physiques, financières, humaines et technologiques nécessaires pour s'acquitter des obligations qu'on lui a imposées.

Au cours des dernières années, certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet des normes de service de la Direction des organismes de bienfaisance et, en particulier, de la vitesse de traitement des demandes.

Depuis l'annonce de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, des signes prometteurs sont apparus. La Direction des organismes de bienfaisance a reçu des ressources supplémentaires afin d'entreprendre un programme « Orientations futures » - qui est un effort de modernisation destiné à combler l'écart entre le rendement potentiel et le rendement actuel.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Les bureaux de la Direction sont éparpillés dans la région de la capitale nationale. La Direction est dotée de plusieurs systèmes informatiques incompatibles. La technologie de tenue des dossiers n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années et ne répond plus aux besoins de gestion des responsables de la Direction. Celle-ci a peu de fonds pour permettre à ses employés de se déplacer ailleurs au Canada.

Un point suscite des préoccupations particulières – qui doivent être dissipées peu importe le modèle de réglementation retenu – soit les exigences imposées aux personnes qui régissent les organismes de bienfaisance et la façon dont l'organe de réglementation peut attirer et retenir davantage le personnel qualifié.

L'une des préoccupations de longue date concernant la gestion exprimée par la Direction, des commentateurs et des organismes de bienfaisance est le niveau de classification et le traitement relativement faibles de ceux qui doivent décider de l'enregistrement ou de la révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

De nombreux organes de réglementation – peut-être la majorité – appliquent un ensemble établi de lois et de règlements, ce qui est tout le contraire de la Direction des organismes de bienfaisance où il n'y a aucune définition claire de ce que veut dire l'expression « bienfaisance ».

On demande aux employés de la Direction d'examiner les demandes – dont un bon nombre sont remplies par des bénévoles bien intentionnés ayant peu de connaissances juridiques – et de déterminer si l'organisation a des fins de bienfaisance. Pour ce faire, ils doivent bien connaître le droit régissant les organismes de bienfaisance et pouvoir avoir une bonne vue d'ensemble des circonstances sociales et économiques du moment. Cette tâche exige des compétences considérables. Le personnel doit avoir non seulement des antécédents appropriés, mais aussi des connaissances spécialisées considérables et bénéficier d'un perfectionnement professionnel continu.

Parmi ceux qui œuvrent à la Direction des organismes de bienfaisance, peu nombreux sont ceux qui y font carrière. Le roulement de personnel est courant dans tout le gouvernement, mais il est particulièrement préjudiciable pour les groupes de clients en cause – notamment les groupes marginalisés et les citoyens vulnérables. Nous avons appris qu'il s'agit également d'une préoccupation dans d'autres pays, et nous aimerions recevoir des suggestions, notamment de ceux qui travaillent au sein de la Direction, sur la façon dont ce problème pourrait être réglé.

Après le processus de consultation, nous intégrerons ces suggestions dans nos conclusions sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, d'être doté de ressources suffisantes. On traitera notamment de la nécessité de réexaminer les politiques relatives aux ressources humaines, y compris le niveau de traitement du personnel et les possibilités de perfectionnement professionnel et d'avancement.

Situation de l'organe de réglementation

Certains soutiennent que nous devrions écarter tout modèle de réglementation qui inclut l'ADRC. Selon eux, l'ADRC, à titre de percepteur des impôts, a un conflit de mandat lorsqu'elle doit également examiner une demande visant à soustraire une organisation au paiement de l'impôt et à lui permettre de délivrer des reçus d'impôt aux donateurs.

Nous avons inclus une analyse du modèle « ADRC à mandat élargi », tant parce que notre mandat nous y obligeait que parce que nous n'avons trouvé aucune preuve établissant qu'un tel conflit existe effectivement.

L'ADRC applique environ 62 lois pour divers ministères, allant de l'immigration à l'agriculture. Elle perçoit des droits et des taxes et renonce également au paiement de droits et de taxes.

Selon ceux qui soutiennent que l'ADRC n'est pas un organe de réglementation approprié des organismes de bienfaisance, lorsque les examinateurs considèrent si une organisation peut être enregistrée, ils tiennent compte du revenu perdu que le gouvernement pourrait par ailleurs percevoir. En pratique, cet argument ne peut s'appliquer qu'aux crédits d'impôt offerts aux donateurs, puisque l'organisation ne paiera probablement pas d'impôt de toute façon. Si elle n'est pas enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance, il s'agit probablement d'un organisme sans but lucratif, qui est donc exonnéré d'impôt.

Nous reconnaissons la sincérité et les préoccupations de ceux qui soutiennent un tel argument, mais nous n'avons aucune preuve qu'il en est ainsi en réalité. S'il existe vraiment une preuve, nous espérons qu'elle sera présentée pendant les consultations.

Dans l'analyse des modèles, nous avons examiné certains des avantages et des inconvénients de la solution où une partie ou la totalité des fonctions de réglementation relèvent d'une institution du gouvernement fédéral existante ou d'une entité spécialisée autonome comme une commission. Nous ne croyons pas qu'il existe un conflit de mandat si l'ADRC agit à titre d'organe de réglementation, mais d'autres conflits inhérents pourraient surgir, pouvant avoir des incidences sur les modèles. Par exemple, si toutes les fonctions de réglementation relevaient d'une institution existante, l'organe de réglementation devrait remplir une série d'objectifs – ceux liés à son objet et à son mandat et ceux de l'institution à laquelle il appartient. Une commission n'aurait qu'un seul objet et peu de paliers de gestion.

Toutefois, il n'est pas certain que le fait de confier les fonctions de réglementation à un organisme ne relevant pas d'une institution existante créera moins de difficultés administratives. Par exemple, on a soutenu que la création d'une commission autonome pourrait améliorer le taux de conservation des effectifs. Cependant, selon certains, il y a plus de chances d'avancement dans un grand ministère plutôt que dans une petite commission spécialisée. Cela dit, le profil et la visibilité d'un organe de réglementation autonome pourraient être supérieurs à ceux d'une petite unité opérationnelle au sein d'une grande institution gouvernementale. En outre, la commission pourrait être capable d'offrir des services plus spécialisés à ses clients. Elle pourrait être également perçue comme plus éloignée du gouvernement et du secteur, ce qui augmenterait la perception d'objectivité et d'impartialité de son pouvoir décisionnel.

En même temps, soulignons que l'organe de réglementation, peu importe où il est situé, exercerait les mêmes fonctions et aurait les mêmes pouvoirs décisionnels que l'organe de réglementation actuel. De plus, le fait d'avoir l'organe de réglementation au sein d'une agence gouvernementale existante présente un certain nombre d'avantages. Par exemple, l'organe pourrait profiter de l'infrastructure et de services existants du gouvernement, comme les conseils juridiques, les services ministériels et les systèmes de gestion de l'information.

Principes et pouvoirs juridiques de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré

Selon certains commentateurs, l'ADRC fait peut-être preuve de trop de prudence dans son interprétation du droit et, en particulier, dans la façon dont elle accorde l'enregistrement. Nous avons examiné cette question. Nous avons constaté que l'ADRC approuve les demandes d'enregistrement d'une façon comparable aux autres ressorts, notamment l'Angleterre et le pays de Galles ainsi que les États-Unis. Toutefois, des plaintes semblables ont été exprimées dans ces pays également. De plus, il est difficile de faire des comparaisons directes, compte tenu de la différence des règles qui s'appliquent dans les divers ressorts.

La prudence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement se fonde presque exclusivement sur des documents présentés par le demandeur. Il n'y a aucune procédure systématique permettant d'identifier et de corriger les enregistrements accordés à mauvais droit. De plus, la surveillance réglementaire est très faible une fois que l'ADRC a pris une décision. Le processus s'arrête vraiment, dans une large mesure, lorsque la décision est prise d'accorder l'enregistrement.

Certains se sont également préoccupés de l'approche actuelle vis-à-vis des activités politiques exercées par les organismes de bienfaisance. Selon le droit, l'organisme de bienfaisance ne peut avoir une fin politique ou se livrer à des activités politiques partisanes. Il est permis de se livrer à des activités politiques dans la mesure où celles-ci ne sont pas partisanes et constituent une part très faible des activités et des fins de l'organisme de bienfaisance. Il s'agit d'une règle générale qui a semé de la confusion quant à savoir ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

La définition de bienfaisance a également soulevé beaucoup de discussions. Selon certains, cette expression devrait être définie dans la Loi. Les tribunaux

ont affirmé qu'ils étaient mal outillés pour concevoir une politique sociale et que ces décisions devraient revenir au législateur ou aux représentants élus. La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé une solution du genre et recommandé que le législateur réexamine la définition tous les dix ans.

Dans l'arrêt *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*[49], la Cour suprême du Canada a également suggéré que le législateur examine cette question. D'autres intervenants du secteur de la bienfaisance s'opposent à une telle définition, soutenant qu'elle créerait un système trop « rigide » et que seuls les organisations « politiquement acceptables » obtiendraient l'enregistrement.

Le ministère des Finances et l'ADRC examinent les questions administratives et législatives liées aux activités politiques et au statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Ils ont rencontré des représentants du secteur et certains ministères pour discuter de questions connexes.

En même temps, un groupe de travail sectoriel distinct appelé le Groupe de travail du secteur sur l'action sociale a été créé au sein de l'Initiative sur le secteur bénévole afin d'analyser les opinions du secteur.

L'Institute for Media, Policy and Civil Society, en collaboration avec le Centre canadien de philanthropie, a mené des consultations auprès du secteur et publié le rapport *Let Charities Speak*, en mars 2002. Le rapport fait ressortir le manque de clarté des règles régissant l'activité politique et critique la façon dont la Direction des organismes de bienfaisance applique la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Bon nombre des préoccupations susmentionnées ne relèvent pas de la réforme institutionnelle, mais plutôt de la façon dont l'organe de réglementation applique et interprète le droit. La Direction, s'appuyant sur les mêmes fondements que les tribunaux, agit de l'intérieur et interprète les règles juridiques qui permettent de déterminer si une organisation est un organisme de bienfaisance. Ces règles sont énoncées surtout dans les décisions des tribunaux portant sur des affaires particulières, plutôt que dans les lois du Parlement. Comme il n'existe aucune définition précise de la bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance doit examiner de près les fins qui ont déjà été reconnues comme des fins de bienfaisance.

[49] *Vancouver Society of Immigrant & Visible Minority Women c. M.R.N.*, [1999] 1 R.C.S. 10.

Il ne semble pas toujours y avoir des décisions jurisprudentielles directes. Dans un tel cas, la Direction doit décider (d'après les principes juridiques fondamentaux) si les efforts déployés pour régler les problèmes soulevés par les nouveaux besoins de la société sont, du point de vue du droit, des fins de bienfaisance au même sens que celles qui sont déjà reconnues comme telles. Dans l'examen des demandes, la Direction doit examiner si le tribunal permettrait qu'une organisation particulière soit reconnue comme organisme de bienfaisance. Elle n'a pas le pouvoir de modifier le droit au-delà de la souplesse sous-entendue par les décisions des tribunaux. Tout changement dépassant ces limites doit être apporté par les tribunaux ou le législateur.

Dans certains cas, une analogie suffisamment étroite peut être établie, alors que dans d'autres l'analogie ne peut être faite que si l'on suit les principes généraux énoncés par le tribunal. Malheureusement, le nombre peu élevé de décisions judiciaires portant sur ce qui constitue ou non de la bienfaisance au Canada n'offre pas à la Direction toutes les lignes directrices qu'elle aurait s'il y avait plus de précédents juridiques.

Certaines de ces préoccupations seront éliminées par une amélioration du processus d'appel et la possibilité accrue de créer des précédents (voir le chapitre 2 pour un examen de nos recommandations sur le processus d'appel).

Réglementation coordonnée

La réglementation des organismes de bienfaisance est partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux[50].

Du point de vue constitutionnel, les provinces ont le pouvoir d'adopter des lois relativement à « l'établissement, l'entretien et l'administration des [...] institutions et hospices de charité dans la province » en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*[51].

L'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur de la réglementation est actuellement fondée sur son pouvoir de prendre des règles relatives à l'impôt sur le revenu. Comme les dons faits à des organismes de bienfaisance enregistrés donnent droit à un crédit d'impôt, le gouvernement fédéral, par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a élaboré une série de règles relatives au fonctionnement des organismes de bienfaisance.

[50] Certaines municipalités ont pris des règlements qui peuvent également influer sur le secteur de la bienfaisance, allant de l'imposition des biens à la réglementations des activités de financement.
[51] *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

Parmi les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral, l'un des pouvoirs importants pour le secteur est celui de déterminer quelles organisations peuvent être enregistrées à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La surveillance du secteur au niveau fédéral vise à ce que les organisations enregistrées auprès du gouvernement fédéral à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* respectent la Loi et continuent d'avoir droit à un traitement fiscal préférentiel.

Dans l'examen des nouveaux mécanismes institutionnels, nous reconnaissons l'importance du rôle des provinces dans la réglementation du secteur de la bienfaisance. Notre examen a porté non seulement sur la situation au niveau fédéral, mais également sur les cas où les deux niveaux de gouvernement interviennent; nous en avons trouvé où la réglementation n'est pas la même dans toutes les provinces. En voici des exemples :

- Une organisation considérée comme un organisme de bienfaisance en vertu du droit provincial peut ne pas avoir le droit d'être enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et un organisme de bienfaisance enregistré auprès du gouvernement fédéral peut ne pas être considéré comme ayant des fins de bienfaisance à toutes les fins (p. ex. le jeu) dans une province particulière.

- Les provinces sont intervenues dans la réglementation des organismes de bienfaisance à des degrés divers, allant d'une absence totale de réglementation à la création d'une autorité de surveillance importante.

- La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas le mot « don », et les organisations au Québec ont droit à l'application du *Code civil* lorsqu'il est déterminé si une contribution est un don. Cela veut dire que le mot « don » peut avoir un sens différent dans différentes provinces du pays.

- On ne sait pas clairement qui a compétence à l'égard des organismes de bienfaisance qui ne sont pas « dans la province », c'est-à-dire les organisations nationales ou les organisations qui sont présentes dans plus d'une province ou sur Internet.

Une multitude de régimes réglementaires et de règles peut créer un fardeau de conformité additionnel pour les organismes de bienfaisance et nuire à la confiance du public en semant la confusion au sujet de l'identité de l'organe de réglementation. Il pourrait en résulter une coordination déficiente et un chevauchement des fonctions.

Plusieurs solutions ont été suggérées. L'une d'elles vise la création d'un organe de réglementation national par l'intermédiaire duquel les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient mieux coordonner la réglementation des organismes de bienfaisance. Une autre possibilité consiste à conclure une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, laquelle tiendrait compte des besoins particuliers de chaque province et territoire.

Nous aimerions connaître l'opinion des autres intervenants, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, sur ces questions.

Le secteur bénévole dans son ensemble

À l'opposé de la Table conjointe sur le cadre réglementaire dont le mandat était limité aux organismes de bienfaisance et à la réforme réglementaire, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire avait pour but d'examiner d'autres questions, outre les organismes de bienfaisance enregistrés. Elle visait à bénéficier aux organisations du secteur bénévole, qu'elles soient constituées ou non en société, qu'il s'agisse d'organismes de bienfaisance enregistrés ou d'organismes sans but lucratif qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas enregistrés à titre d'organisme de bienfaisance.

Dans le secteur de la réforme réglementaire, il s'agit d'un problème plus important que, peut-être, dans d'autres secteurs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Il est impossible, pour des raisons pratiques, d'élaborer un régime réglementaire qui vise tous les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif existants.

Par exemple, certaines organisations sans but lucratif pourraient être enregistrées à titre d'organisme de bienfaisance, n'eût été de leurs activités politiques[52]. Dans d'autres cas, une organisation peut ne pas vouloir accepter de dons à des fins de crédits d'impôt, mais elle sert de toute évidence l'intérêt public. Dans d'autres cas encore, un groupe de professionnels peut se regrouper parce qu'ils ont des intérêts communs. Bien que privés, leurs intérêts peuvent néanmoins être pris en compte au titre d'un organisme sans but lucratif. Il est difficile de comparer une association de propriétaires de condominiums avec une organisation dont les membres organisent des marchethons pour recueillir des fonds visant l'achat de fauteuils roulants.

[52] La Table ne se prononce pas sur la question de savoir si les règles existantes relatives aux activités politiques sont appropriées. Naturellement, elle accepte que certains conseillers juridiques d'organismes de bienfaisance conseillent à leurs clients de s'enregistrer à titre d'organisme de bienfaisance et d'organisme sans but lucratif.

L'établissement d'un régime réglementaire commun est presque impossible, compte tenu, du moins, du temps et des ressources dont nous disposons.

Par conséquent, nous nous sommes concentrés sur les questions touchant les organismes de bienfaisance enregistrés.

Mécanismes possibles

Nous avons analysé un certain nombre de mécanismes administratifs qui permettaient de réunir les caractéristiques de l'organe de réglementation idéal et de satisfaire aux facteurs de réussite déterminants identifiés précédemment.

Consultation publique : Dans le passé, la Direction des organismes de bienfaisance a souvent consulté les intervenants avant d'introduire de nouvelles politiques. Cependant, nous croyons que d'autres mesures pourraient être prises afin de déterminer les secteurs d'intérêt commun et de susciter plus de dialogue et de rétroaction, en particulier en explorant les facteurs qui démarquent la bienfaisance de ce qui ne l'est pas. Par exemple, l'organe de réglementation pourrait élargir la participation du public à l'application du droit de la bienfaisance par un processus de consultation annoncé à grande échelle. Cette consultation pourrait prendre la forme d'expositions, de présentations et de conférences. Le personnel chargé de la réglementation devrait également en avertir les organisations avec lesquelles il traite lorsqu'elles le consultent sur un sujet qui les touche.

Une consultation publique continue permettrait également à l'organe de réglementation d'identifier les nouvelles tendances, de contribuer à l'acquisition des connaissances existantes sur le secteur, de recueillir des renseignements sur les sujets de préoccupation et de planifier la surveillance des organismes de bienfaisance canadiens grâce à la participation des premiers intéressés.

Établissement d'un rapport annuel : Cette mesure permettrait à l'organe de réglementation de communiquer avec les intervenants au sujet de ses activités et de son rendement. Un tel rapport pourrait contenir les renseignements suivants :

- des statistiques sur les demandes d'enregistrement des organismes de bienfaisance, les refus, les enregistrements, les tendances, etc.,
- les résultats globaux des vérifications et des mesures de conformité,

- l'importance du soutien apporté aux organismes de bienfaisance pour les aider à se conformer,
- les activités d'information et de communication,
- le niveau des dépenses.

D'autres renseignements plus généraux, comme les tendances dans les types d'organisations qui demandent l'enregistrement et les motifs de révocation de l'enregistrement, pourraient être également résumés. Le rapport annuel pourrait également accroître la visibilité de l'organe de réglementation au sein du grand public. D'autres moyens d'améliorer l'accès à l'information concernant le rendement et les activités de l'organe de réglementation sont examinés au chapitre 1, sur la transparence.

Groupe consultatif ministériel : On a suggéré qu'un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance, dont les membres proviendraient du secteur bénévole et d'autres ministères, pourrait conseiller le ministre sur l'amélioration du cadre politique. Le groupe ferait rapport à un ministre et surveillerait une équipe d'employés responsable de la réalisation de son plan de travail.

Le groupe consultatif jouerait un rôle clé en encourageant le libre échange des idées et en favorisant des communications ouvertes et constructives entre l'organe de réglementation et la collectivité réglementée. Par ses conseils, il aiderait les hauts fonctionnaires chargés de la réglementation à se sensibiliser aux faits nouveaux qui surviennent dans le secteur et à s'assurer que tous les groupes internes et externes clés participent à l'élaboration de la politique.

Les membres du groupe consultatif pourraient représenter une vaste gamme d'intérêts et plusieurs points de vue, notamment les suivants :

- les représentants du secteur,
- les régions,
- le grand public,
- les professionnels apparentés,
- une série de ministères ayant un intérêt stratégique dans les affaires réglementaires des organismes de bienfaisance, notamment le ministère de la Justice, Patrimoine Canada, Finances, Santé et Industrie Canada.

Les fonctionnaires font face à un conflit d'intérêts entre leurs obligations envers leur ministre et leurs fonctions de membres de groupes consultatifs. Ils sont tenus de donner des conseils uniquement à un ministère ou à un ministre. Afin qu'ils puissent renseigner les membres de l'extérieur, on suggère de les faire siéger d'office – c'est-à-dire qu'ils n'auraient aucun rôle décisionnel. Les ministres des ministères pertinents auraient le pouvoir de nommer des employés au groupe consultatif. Le gouvernement nommerait des personnes qui ne sont pas fonctionnaires au groupe consultatif. Ces nominations seraient à temps partiel.

Le groupe consultatif aurait certaines obligations et fonctions de participation :

- **Conseils en matière de politique administrative :** Le rôle premier du groupe consultatif serait de fournir des conseils en matière de politique administrative sur des questions comme les mécanismes de conformité, l'interprétation du droit régissant le statut d'organisme de bienfaisance enregistré et d'autres questions relevant du pouvoir administratif de l'organe de réglementation.

  Le secteur des de la bienfaisance est vaste, tant pour ce qui est du nombre que des pratiques opérationnelles. Le groupe serait, pour les intervenants, un « point de référence » par rapport auquel ces derniers pourraient évaluer les initiatives stratégiques proposées, vérifier de nouvelles idées et confirmer le service demandé et livré. À ce titre, il pourrait jouer un rôle clé dans le cycle de planification, de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports des résultats de l'organe de réglementation par l'intermédiaire d'un ministre responsable devant le Parlement et les citoyens.

  Le groupe consultatif aurait également le pouvoir d'examiner, dans leur ensemble, les décisions relatives à l'enregistrement prises par l'organe de réglementation et de présenter ses commentaires sur les tendances et la qualité des décisions prises.

  On a suggéré que le secteur s'intéresse activement à la surveillance et à l'établissement de rapports sur les activités illégales, en particulier lorsqu'elles nuisent à la perception qu'a le public de la bienfaisance. Le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance pourrait, à la demande du ministre, donner des conseils sur l'administration du régime de sanctions prévu par la loi. Pour un examen de nos propositions relatives au régime de sanctions, veuillez vous reporter au chapitre 3.

- **Communication :** Afin de promouvoir des communications ouvertes et la transparence, le groupe consultatif ferait rapport de ses activités, initiatives et conclusions dans le rapport annuel de l'organe de réglementation.

- **Consultation :** Le groupe consultatif aurait un rôle déterminant en aidant l'organe de réglementation à établir un ordre de priorité parmi les diverses initiatives et à veiller à ce que l'élaboration se fasse dans les délais voulus, que la politique soit rédigée de façon claire et concise et que les consultations commencent au début du cycle d'élaboration. Il aiderait l'organe de réglementation à examiner les préoccupations et accroîtrait la capacité d'information de l'institution.

  Nous nous sommes demandé si l'on devait demander à ce groupe d'examiner les cas particuliers et de donner des directives à cet égard avant que l'organe de réglementation ne prenne une décision finale et, ce faisant, de permettre le règlement des problèmes avant d'en saisir les tribunaux. Nous n'avons pas retenu cette idée. À notre avis, l'accès à un processus de révision juste et impartial est un mécanisme plus approprié pour résoudre les différends et demander des conseils. Pour un examen complet de nos propositions relatives à la réforme du processus d'appel, veuillez vous reporter au chapitre 2.

  Soulignons qu'un comité consultatif avait été créé au sein de la Direction des organismes de bienfaisance, au milieu des années 80, mais qu'il ne s'est pas réuni de façon régulière, qu'il n'avait pas suffisamment de fonds et qu'il n'existe plus. Il avait pour objectif de donner à la Direction des organismes de bienfaisance des conseils en matière de politique administrative et d'exprimer son avis sur les nouvelles initiatives sur les communications. Les représentants provenaient de divers organismes de bienfaisance, de groupes de coordination sectoriels, de ministères et de spécialistes en droit de la bienfaisance. Nous envisageons un rôle beaucoup plus étendu pour le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance. Toutefois, l'expérience nous enseigne que la mise en œuvre d'un tel groupe exige des fonds adéquats et un soutien réel. Pour accomplir les tâches susmentionnées, le groupe a besoin d'un personnel dévoué.

  Nous aimerions recevoir des opinions sur la création d'un nouveau groupe consultatif ministériel sur les organismes de bienfaisance ainsi que sur sa structure, sa composition, son rôle et les ressources nécessaires à son fonctionnement.

- **Perfectionnement professionnel :** Nous jugeons que la nécessité, pour le personnel, d'acquérir des connaissances dans l'interprétation des règles juridiques qui permettent de déterminer si une organisation est un

organisme de bienfaisance et la nécessité de retenir ces experts au sein du personnel sont des facteurs de réussite déterminants. Divers services gouvernementaux et organes de réglementation ont recours, entre autres méthodes, au mentorat et aux échanges professionnels afin de permettre le perfectionnement professionnel continu des employés chargés de la réglementation.

Nous aimerions recevoir des opinions sur la mesure dans laquelle les moyens susmentionnés permettraient de répondre aux préoccupations existantes.

Comparaisons avec d'autres pays

Lors de notre examen des mécanismes institutionnels, nous avons analysé la situation dans d'autres pays de common law (l'Angleterre et le pays de Galles, l'Écosse, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande).

Dans la majorité des pays examinés, les agents de revenu sont ceux qui décident si une organisation est un organisme de bienfaisance. Cette façon de faire se fonde sur le principe selon lequel les agents de revenu ne sont pas partisans lorsqu'ils se prononcent sur l'enregistrement des organismes, et les autorités fiscales sont le mieux placées pour administrer le régime des déductions d'impôt, notamment pour déterminer quelles organisations sont admissibles à une exemption fiscale.

À l'heure actuelle, le seul ressort ayant délégué le pouvoir de déterminer les questions d'enregistrement et de révocation d'enregistrement à une agence distincte est l'Angleterre et le pays de Galles. Cependant, il importe de souligner que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a annoncé qu'il créerait, lui aussi, une commission. Selon certains observateurs, la délégation des décisions relatives à l'enregistrement et de la réglementation continue à une agence distincte est justifiée à cause de l'expertise que la commission acquiert dans de nombreuses questions touchant les organismes de bienfaisance, notamment dans des secteurs de compétence provinciale au Canada. Au Canada, ce pouvoir aussi vaste est interdit par la Constitution. Pour une analyse de la distinction entre l'Angleterre et le pays de Galles, et le Canada, veuillez vous reporter à l'annexe 1.

En vertu de la *Charities Act* de 1993, les commissaires ont comme fonction générale de promouvoir l'utilisation efficace des ressources relatives aux organismes de bienfaisance par les moyens suivants :

- favoriser l'élaboration de meilleures méthodes d'administration,
- donner aux fiduciaires des organismes de bienfaisance des renseignements ou des conseils sur les questions touchant les organismes de bienfaisance,
- enquêter sur les abus et faire des vérifications.

De nouvelles initiatives d'intérêt sont apparues récemment dans d'autres ressorts. Cependant, il faut se rappeler que, étant donné la diversité des mandats et la nature de ces enquêtes, les conclusions tirées peuvent ne pas s'appliquer à la présente étude.

En Australie, une récente commission d'enquête sur la définition des organismes de bienfaisance et des organisations connexes recommandait l'établissement d'un organisme administratif indépendant et national pour les organismes de bienfaisance et les entités connexes. Elle recommandait également que le gouvernement demande l'accord de tous les États et territoires afin d'établir l'organisme administratif.

Comme au Canada, la compétence première en matière d'organismes de bienfaisance en Australie incombe aux gouvernements régionaux. L'expérience australienne suggère un modèle permettant de transférer le pouvoir fédéral à un organisme administratif distinct, si les provinces et les territoires acceptent également de déléguer leur pouvoir relatif aux organismes de bienfaisance à une telle agence.

En Écosse, le Scottish Charities Office est chargé de surveiller les organisations reconnues comme organisme de bienfaisance par l'Inland Revenue ou la Charity Commission for England and Wales. Cette fonction comprend la surveillance de la conformité à la législation s'appliquant aux organismes de bienfaisance et la conduite d'enquêtes sur les problèmes d'inconduite et de mauvaise gestion.

Par suite d'une enquête récente sur la réglementation des organismes de bienfaisance, l'Écosse envisage également de transférer les fonctions de surveillance des organismes de bienfaisance à une commission semblable à la Charity Commission for England and Wales. Dans les conclusions de son rapport, la Scottish Charity Law Review Commission recommande de confier au nouvel organisme le double rôle de protéger l'intérêt public et de fournir aux organismes de bienfaisance un véritable régime de soutien et de réglementation. Cependant, la surveillance et la réglementation des organismes

de bienfaisance en Écosse ne sont pas des matières partagées avec les gouvernements régionaux, comme au Canada.

Lors d'une enquête sur l'enregistrement, l'établissement de rapports et la surveillance concernant les organismes de bienfaisance en Nouvelle-Zélande, dont le rapport a été publié en février 2002, trois solutions ont été examinées quant à la structure du régime. Il s'agissait d'une commission sur les organismes de bienfaisance, d'un organisme semi-autonome au sein d'un ministère existant doté d'un conseil consultatif prévu par la loi dont les membres proviendraient du secteur des organismes de bienfaisance et d'une unité commerciale au sein d'un ministère existant.

L'enquête a retenu la commission sur les organismes de bienfaisance chargée de l'enregistrement, de l'établissement de rapports et de la surveillance concernant les organismes de bienfaisance néo-zélandais. Elle recommandait que la commission ait le statut de société d'État dotée de ses propres loi et règlements. Elle a fondé sa décision sur l'argument selon lequel une commission sur les organismes de bienfaisance serait l'entité la plus acceptable pour le secteur de la bienfaisance, ce qui veut dire que les frais de surveillance et d'application seront vraisemblablement inférieurs si le secteur appuie l'organisation et lui fait confiance.

L'État nommerait des commissaires, dont la majorité proviendraient du secteur de la bienfaisance. La nouvelle commission agirait à titre de « guichet unique » pour les exigences législatives des organismes de bienfaisance.

L'enquête recommandait également que la commission sur les organismes de bienfaisance soit tenue de présenter un rapport annuel au secteur, au gouvernement par l'intermédiaire du ministre des Finances et au ministre responsable du secteur bénévole et communautaire. À l'heure actuelle, les organismes de bienfaisance doivent demander au Inland Revenue (ministère du revenu) le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a maintenant accepté la recommandation de la commission d'enquête et adoptera le modèle fondé sur une commission.

Modèles institutionnels proposés

Résumé des modèles

Nous avons examiné quatre modèles sur lesquels l'organe de réglementation fédéral des organismes de bienfaisance pourrait être calqué. Trois des modèles sont identiques pour l'essentiel aux trois modèles recommandés dans le rapport de 1999 intitulé « *Travailler ensemble* ». Il s'agit des modèles suivants :

- Modèle 1 – L'ADRC, améliorée par suite de l'Initiative des orientations futures en cours et grâce aux options que nous proposons (indépendamment de l'identité de l'organe de réglementation) en vue d'établir une nouvelle procédure d'appel et de nouvelles mesures de conformité ainsi que d'accroître la transparence du processus de réglementation;

- Modèle 2 – une ADRC à mandat élargi qui comporterait un organisme consultatif[53], selon la recommandation qu'a formulée en 1999 le Groupe d'experts Broadbent sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole, lequel organisme serait semblable à l'« agence » décrite dans le document « *Travailler ensemble* »;

- Modèle 4 – une commission des organismes de bienfaisance qui prendrait en charge toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC;

Nous avons ajouté un modèle hybride :

- Modèle 3 – une combinaison des modèles 1 et 4 dans le cadre de laquelle l'ADRC conserverait les fonctions administratives tandis qu'une commission des organismes de bienfaisance s'acquitterait des responsabilités décisionnelles liées à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

La description qui suit des quatre modèles met l'accent sur la façon dont les différentes fonctions devant être assurées ont été agencées dans chaque modèle ainsi que sur certains facteurs liés à la mise en œuvre de chacun d'eux. Les facteurs mentionnés sont de nature hypothétique. Il n'est pas possible de savoir avec certitude comment les modèles fonctionneront avant leur mise en œuvre.

[53] Il ne s'agit pas du groupe consultatif ministériel dont il est fait mention plus haut.

Les descriptions fonctionnelles des modèles sont suivies d'une liste de critères d'évaluation. Les critères sont fondés sur les caractéristiques qui nous semblent être celles d'un organe de réglementation idéal, sur les facteurs critiques de succès et sur d'autres facteurs commentés plus haut dans le présent document. Nous voulons savoir si ces critères conviennent et si d'autres facteurs peuvent être pris en compte au cours de notre examen final des modèles. Un tableau résumant notre évaluation des modèles au regard des critères d'évaluation figure à la page 129.

Dans le cadre de l'examen des modèles exposés ci-après, il convient de souligner que d'autres modèles visant à améliorer la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole sont actuellement créés dans d'autres domaines de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Les options à l'étude comprennent la nomination d'un ministre ou groupe de ministres responsables du secteur bénévole à l'échelle fédérale et la création d'un secrétariat et d'un comité parlementaire sur le secteur bénévole. Il sera nécessaire de déterminer l'interaction entre les modèles décrits ci-après et les organismes en question une fois que les recommandations émanant des autres Tables seront finalisées.

Description des modèles

Modèle 1 – ADRC à mandat élargi

Des modèles que nous avons examinés, ce modèle est celui qui se rapproche le plus du cadre institutionnel actuel. Aucune fonction de réglementation ne serait retirée à l'ADRC, laquelle demeurerait un organisme qui est autonome au plan administratif et dont la législation habilitante est assujettie à l'orientation politique du ministre des Finances. En d'autres termes, l'ADRC administre les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) qui concernent le secteur de la bienfaisance, tandis que le ministre des Finances est responsable de la LIR elle-même, y compris des modifications dont elle fait l'objet.

Le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance continuerait à relever du commissaire adjoint de la Direction générale de la politique et de la législation et, par voie hiérarchique, du commissaire de l'ADRC.

La Direction des organismes de bienfaisance continuerait à avoir pour mission de traduire l'intention du Parlement dans le cadre de l'administration qu'elle fait des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance. La Direction appliquerait ces dispositions de

manière juste, uniforme et ouverte en cherchant à accroître la transparence de son processus décisionnel, en publiant les motifs de ses décisions et en veillant à ce que ses employés acquièrent les aptitudes nécessaires pour appliquer de manière compétente les règles complexes du droit de la bienfaisance.

Il serait possible de faire réviser par une autorité impartiale une décision portant refus du statut d'enregistrement. Une description du processus d'appel existant et des réformes que nous proposons figure au chapitre 2. Le processus d'appel proposé est le même pour tous les modèles.

Un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance serait créé et chargé de fournir des conseils liés à la politique administrative sur des questions comme l'application du régime des sanctions, les mécanismes de conformité et l'évolution du droit de la bienfaisance. Il déterminerait également les questions devant faire l'objet de consultations et permettrait à l'ADRC de connaître plus rapidement les nouveaux enjeux et tendances. Étant donné que cet organisme ne fournirait définitivement pas de conseils sur des questions d'ordre technique, il servirait d'organisme consultatif pour le ministre du Revenu national.

Le groupe consultatif se composerait de spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance ainsi que de représentants du secteur bénévole. Certains ont soutenu que la nomination au comité de représentants d'autres ministères gouvernementaux qui seraient chargés de fournir des conseils techniques serait avantageuse pour l'ADRC. Toutefois, les fonctionnaires sont en situation de conflit d'intérêts entre leurs devoirs envers les ministres et leurs responsabilités comme membres d'un groupe consultatif « indépendant ». Par conséquent, les fonctionnaires gouvernementaux ne pourraient participer qu'à titre consultatif.

Des ressources supplémentaires seraient fournies afin que l'organe de réglementation puisse davantage aider les organismes de bienfaisance à comprendre leurs obligations juridiques. Le personnel de la Direction des organismes de bienfaisance se rendrait à différents établissements de l'ensemble du pays et tiendrait des rencontres informelles avec des représentants de ces organismes et des groupes de coordination pour discuter de différents enjeux, problèmes ou questions. De plus, la Direction élargirait la portée de son programme de sensibilisation afin d'accroître l'accès à ses séminaires de formation.

De l'appui et des renseignements supplémentaires seraient disponibles au moyen d'un bulletin trimestriel et d'un site web amélioré. Ces améliorations permettraient aux organismes de bienfaisance de mieux comprendre les règles qui les régissent à l'échelle fédérale et aux organisations désirant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré de connaître la démarche à suivre et les exigences relatives à l'admissibilité. Les groupes de coordination du secteur bénévole aideraient et soutiendraient les organismes de bienfaisance ayant des préoccupations non liées à la LIR.

Le profil et la visibilité de la Direction des organismes de bienfaisance seraient rehaussés grâce à une présence accrue sur le site web de l'ADRC, à la présentation annuelle, sur son site, d'un rapport public sur ses activités et ses réalisations ainsi qu'à une plus grande participation aux congrès et symposiums réunissant des professionnels du secteur et d'autres domaines connexes.

Des améliorations seraient également apportées aux services par suite de l'Initiative des orientations futures actuellement mise en œuvre au sein de l'ADRC. Des indicateurs de rendement seraient établis à l'aide des données obtenues du groupe consultatif au sujet de l'enregistrement, des politiques et de la communication, de la conformité, des déclarations et de l'aide à la clientèle. Les rapports annuels concernant le service attendu et assuré seraient mis à la disposition du public.

L'ADRC conserverait également une responsabilité liée à la communication au public de renseignements concernant les organismes de bienfaisance et le secteur de la bienfaisance. Dans le cadre de son Initiative des orientations futures, la Direction créerait et maintiendrait un site web amélioré comportant une base de données consultable qui permettrait au public d'avoir plus facilement accès aux renseignements concernant les organismes de bienfaisance, notamment des renseignements sur la situation courante, les motifs de l'enregistrement, les déclarations annuelles et les mesures de conformité prises. Le lecteur trouvera au chapitre 1 une description plus détaillée de nos propositions visant à améliorer la transparence de l'organe de réglementation.

Facteurs

Étant donné que ce modèle se rapproche le plus de la structure administrative actuellement en place, il est celui dont la mise en œuvre est la moins complexe et la moins coûteuse. Bien que des modifications législatives seraient

nécessaires pour l'application de nos recommandations concernant la transparence et le processus d'appel, aucune nouvelle disposition législative importante ne serait requise pour la mise en œuvre de ce modèle.

Au même moment, la Direction des organismes de bienfaisance est une très petite unité opérationnelle au sein du plus grand ministère du gouvernement et a longtemps été négligée dans le passé en termes de ressources. Elle aurait besoin de ressources supplémentaires pour améliorer son fonctionnement, rehausser son profil et répondre aux attentes en matière de rendement.

L'ADRC est reconnue pour sa compétence en ce qui a trait à l'interprétation et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment l'administration d'un certain nombre d'avantages sociaux comme la prestation fiscale canadienne pour enfants. Il serait nécessaire d'accroître les ressources consacrées à l'élaboration des politiques de la Direction et d'améliorer le programme de consultation externe de celle-ci.

Modèle 2 – ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB)

Sous ce modèle, deux institutions se verraient confier des missions complémentaires. L'ADRC continuerait d'administrer la LIR et de prendre les décisions, tandis que l'ASB ferait des consultations externes auprès du secteur bénévole et du public et conseillerait l'ADRC en matière de politique administrative. Pour s'acquitter de cette mission, l'ASB relèverait du Parlement par l'entremise d'un ministre.

À titre d'organisme sans lien de dépendance, l'ASB aurait un conseil responsable qui serait composé de membres à temps partiel appuyés par un personnel professionnel. Les membres de ce personnel pourraient être des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique,* mais il pourrait également s'agir de personnes employées par le conseil responsable. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil[54] et

[54] Les nominations émanant du gouverneur en conseil sont celles que fait le gouverneur général sur l'avis du Conseil privé de la Reine du Canada, représenté par le Cabinet, au moyen d'un processus distinct dans le cadre duquel la prérogative du premier ministre en ce qui a trait à la coordination ou à la détermination de toutes les nominations est reconnue. Le premier ministre est appuyé par le directeur des nominations, qui fait partie du Cabinet du premier ministre et qui, sur une base de consultation avec les cabinets des ministres, est chargé d'identifier les candidats de haut calibre dont la nomination pourrait être envisagée. Le Bureau du Conseil privé appuie tant le Cabinet du premier ministre que le greffier du Conseil privé au sujet des nominations faites par le gouverneur en conseil et collabore avec le directeur des nominations pour déterminer les vacances et interroger les candidats

relèverait du président du conseil responsable. Le président aurait compétence en vertu de la loi pour s'occuper de la gestion du personnel et des finances de l'agence.

La durée du mandat des personnes nommées, les rapports hiérarchiques, l'admissibilité au renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient énoncés dans des dispositions législatives.

La fonction générale de l'ASB consisterait à promouvoir l'utilisation efficace des ressources des organismes de bienfaisance en favorisant l'élaboration de meilleures méthodes d'administration et en renseignant ou conseillant les fiduciaires et administrateurs d'organismes de bienfaisance sur toute question touchant l'organisme (et dépassant les exigences de la réglementation fédérale, y compris le financement, les pratiques de gestion et d'autres questions susceptibles de relever de la compétence provinciale).

L'ASB exercerait la fonction de promotion de la conformité de l'ADRC dans le cadre de son rôle élargi en matière d'éducation. Elle serait essentiellement un organisme centralisé fournissant des renseignements sur l'ensemble du secteur bénévole et sur les meilleures pratiques en matière de gestion et d'administration dans ce domaine. Il s'agit du seul modèle qui couvre le mandat de desservir l'ensemble du secteur bénévole et non seulement les organismes de bienfaisance enregistrés. L'ADRC serait appelée à fournir des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de promotion de la conformité de l'ASB à l'intention des organismes de bienfaisance.

L'ASB agirait également en qualité de représentant et de promoteur du secteur. Elle servirait d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur et défendrait les préoccupations de celui-ci auprès du gouvernement. L'ASB pourrait cumuler les fonctions de soutien et de consultation exercées dans d'autres ministères du gouvernement, comme Patrimoine, Développement des ressources humaines Canada et Santé. Elle prendrait également en charge une partie, sinon la totalité de la responsabilité actuelle de l'ADRC en matière de communication de renseignements au public au sujet des organismes de bienfaisance.

Il s'agit du seul modèle qui ne comporte aucun groupe consultatif, étant donné que l'ASB exercerait la fonction de consultation elle-même. L'ASB

possibles. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les exigences législatives et procédurales soient respectées et donne des conseils sur les questions liées à la faisabilité, à la rémunération et aux conditions de la nomination.

conseillerait l'ADRC au sujet de la politique administrative et serait habilitée à réviser toutes les décisions prises par celle-ci ainsi qu'à commenter les tendances de manière générale. Toutefois, elle n'aurait pas le pouvoir de revoir des cas précis.

L'ASB et l'ADRC élaboreraient des lignes directrices concernant l'échange de renseignements et la capacité de mener des consultations et des discussions à différents niveaux organisationnels.

Facteurs

L'ASB pourrait promouvoir l'expansion du secteur bénévole au Canada en rehaussant le profil du secteur et en créant un point de contact central pour l'obtention de renseignements s'y rapportant. Toutefois, plusieurs aspects pourraient donner lieu à des conflits entre l'ASB et l'ADRC. L'ASB ne serait pas un organe décisionnel, mais ses recommandations auraient beaucoup de poids. Au même moment, la capacité de formuler des commentaires, même généraux, au sujet des cas sans pouvoir les trancher pourrait créer des tensions entre les deux organismes, si l'ASB s'oppose vivement à une décision de l'ADRC ou à l'approche de celle-ci relativement aux dossiers des organismes de bienfaisance. En revanche, cette rétroaction pourrait aider l'ADRC à déterminer les questions qui préoccupent le secteur et à explorer les solutions possibles. De plus, la création d'un organisme dont la mission porterait exclusivement sur les problèmes et enjeux du secteur bénévole pourrait favoriser un examen plus poussé de l'état de santé de l'ensemble du secteur ainsi que du droit de la bienfaisance au Canada.

Certains ont proposé que l'ASB serve d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur, ce qui permettrait d'améliorer les relations entre eux. Toutefois, ce modèle pourrait donner lieu à des chevauchements. En théorie, l'ASB pourrait exercer des fonctions de soutien dans d'autres ministères du gouvernement, ce qui faciliterait la collecte de données, mais il serait peut-être plus souhaitable de laisser aux ministères ayant l'expérience et les connaissances techniques voulues le soin de continuer à offrir du soutien et de l'information dans les domaines du secteur qui leur sont plus familiers. De plus, l'échange de données sur les meilleures pratiques en matière de gestion, par exemple, sera peut-être plus efficace et rentable s'il est confié aux groupes de coordination existants du secteur. Par ailleurs, il importe de souligner qu'un certain nombre de fonctions proposées pour l'ASB ne sont pas exercées à l'heure actuelle, par exemple, la coordination des politiques et la défense des préoccupations. Pour d'autres fonctions, les ressources sont insuffisantes. La

question des rôles et des ressources est actuellement examinée sous l'angle de la gestion ultérieure de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et certains reconnaissent que ces nouveaux rôles ont des incidences sur les ressources, indépendamment du modèle institutionnel choisi.

Modèle 3 – ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance (commission)

Comme c'est le cas pour le modèle 2, les responsabilités relatives à la réglementation des organismes de bienfaisance seraient partagées. La commission des organismes de bienfaisance s'acquitterait de la plupart des responsabilités associées à l'administration des dispositions de la LIR qui concernent les organismes de bienfaisance, tandis que l'ADRC exercerait des fonctions de vérification et de surveillance de la conformité.

Le rôle que jouerait la commission proposée dans ce modèle serait un peu plus restreint que celui du modèle défini dans le rapport de 1999 des Tables conjointes. Dans le rapport *Travailler ensemble*, le rôle de la commission a été décrit comme suit :

« Une commission quasi judiciaire qui assumerait la plupart des fonctions actuellement exercées par la Direction des organismes de bienfaisance. D'une part, elle donnerait au secteur bénévole des avis décisifs et elle entendrait les appels des organismes qui désirent contester une décision de son registraire. D'autre part, elle remplirait certaines fonctions de soutien similaires à celles de l'agence du modèle B »[55] .

La commission proposée dans ce modèle et dans le modèle 4 jouerait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans le rapport susmentionné. La commission n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de la conformité et une autorité impartiale composée de spécialistes de l'extérieur trancherait les appels. La commission exercerait simplement les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC afin d'administrer la loi. Au même moment, certains ont proposé que la commission se voit confier, dans le cadre de sa mission générale, la question de l'enregistrement.

La commission ne pourrait créer de précédent juridique ou reconnaître de nouvelles fins de bienfaisance lorsqu'aucune analogie avec une fin de

[55] Le modèle B qui est mentionné dans *Travailler ensemble* est l'équivalent de notre modèle 2.

bienfaisance déjà reconnue ne peut être trouvée ou exploitée. Cependant, comme dans le cas du modèle 1, les demandeurs seraient en mesure de faire réviser par une autorité impartiale une décision portant refus de leur demande d'enregistrement. Le ministre du Revenu national pourrait également déclencher un réexamen de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en présentant une demande en ce sens à la commission, mais celle-ci rendrait la décision finale en ce qui a trait au statut. Le ministre du Revenu national aurait le droit d'interjeter appel s'il n'est pas d'accord avec la décision de la commission.

Comme dans le cas du modèle 1, un groupe consultatif fournirait des conseils stratégiques, mais cette fois-ci à la commission dirigeante. C'est là une caractéristique inhabituelle, car généralement, les commissions composées de plusieurs membres peuvent prendre connaissance des points de vue des secteurs concernés. Elle a toutefois été conservée, afin de traduire la nature très diversifiée du secteur de la bienfaisance.

À l'instar du modèle 2, à titre d'organisme sans lien de dépendance, ce modèle comporterait une commission dirigeante appuyée d'un personnel professionnel. Les membres de ce personnel pourraient être des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, mais ils pourraient aussi être désignés par la commission dirigeante. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil et relèverait du président de la commission dirigeante; le président aurait compétence en vertu de la loi pour s'occuper de la gestion du personnel et des finances de l'ensemble de l'organisme. La durée du mandat des personnes nommées, les rapports hiérarchiques, l'admissibilité au renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient énoncés dans des dispositions législatives.

Les membres de la commission dirigeante pourraient être choisis dans le milieu institutionnel (spécialistes du droit de la bienfaisance, représentants expérimentés du secteur bénévole, etc.) et posséder une certaine expertise du point de vue juridique, sectoriel ou gouvernemental. Les exigences précises quant à la composition de la commission pourraient être énoncées dans une loi[56]. Les fonctions quotidiennes de la commission seraient confiées à un

[56] Ainsi, la Commission canadienne des droits de la personne compte jusqu'à huit membres nommés. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat de sept ans. Les autres commissaires continuent à exercer leurs propres professions et participent aux travaux de la Commission à temps partiel. Les commissaires sont issus de différentes parties du Canada et de différents milieux. La répartition des hommes et des femmes est équilibrée. Les commissaires se rencontrent régulièrement tout au long de l'année pour examiner les cas et discuter des travaux de la commission. Un autre exemple est la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, dont

effectif dont la taille serait comparable à celle du personnel de la Direction des organismes de bienfaisance.

Facteurs

Il est difficile de prédire si le rôle résiduel de l'ADRC en matière de vérification et de surveillance de la conformité occasionnerait des problèmes majeurs. Certains soutiennent que, si l'ADRC continue à appliquer ses programmes conformément aux pouvoirs dont elle est investie, des différends pourraient surgir dans certains cas. Cependant, il existe dans la LIR un cas où la responsabilité liée à l'administration du droit fiscal relatif à un domaine précis a été répartie entre deux organismes. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) pourrait servir de modèle partiel dont l'ADRC pourrait s'inspirer pour continuer à veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent tous les aspects de droit fiscal[57].

Afin d'encourager la philanthropie, la LIR et la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* offrent des stimulants fiscaux aux personnes qui souhaitent faire don de biens culturels importants à des établissements de conservation canadiens[58] qui ont été désignés[59] pour recevoir ou acheter ces biens. La CCEEBC est un tribunal indépendant du ministère du Patrimoine canadien, qui atteste les biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu. En plus de préparer les attestations indiquant si les biens en question respectent certains critères, la Commission peut également déterminer la juste valeur marchande de ceux-ci. À l'instar de la CCEEBC, la commission ferait des déterminations aux fins de la LIR et conseillerait le gouvernement sur les questions relevant de sa compétence.

D'aucuns ont soutenu que la commission devrait relever directement du gouvernement plutôt que d'un ministre du cabinet. Le nouvel organisme, qui se verrait confier des pouvoirs de réglementation par délégation et qui aurait directement accès au Parlement, pourrait accroître sa visibilité et rehausser son profil en présentant davantage de rapports publics au Parlement. De plus, il

---

les neuf membres sont également nommés par le gouvernement. Parmi ces membres, quatre proviennent de musées et de galeries d'art, tandis que les autres membres représentent le secteur privé, les collectionneurs, les évaluateurs et les marchands. Cependant, n'eût été de la nécessité d'assurer une représentation des différentes régions, la commission pourrait être composée de quelques membres seulement. Ainsi, la Charity Commission for England and Wales compte cinq commissaires, dont deux sont des membres à temps partiel.

[57] La CCEEBC examine 1 500 demandes par année.

[58] Généralement, des musées, galeries d'art, archives et bibliothèques.

[59] Les institutions et autorités publiques qui respectent les exigences juridiques et environnementales et les exigences relatives à la conservation aux fins de la désignation et que le ministre du Patrimoine canadien a désignées.

pourrait peut-être accroître son indépendance face à l'ingérence politique. Cependant, il y a très peu d'exemples d'organes de réglementation sans lien de dépendance qui relèvent directement du Parlement, sauf pour les questions d'importance nationale comme l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, et il serait très difficile de créer des organes de cette nature à court terme.

Enfin, les organismes de bienfaisance seront peut-être plus enclins à consulter un organe qui ne participe pas directement à des activités visant à assurer la conformité, mais l'existence de deux entités fédérales exerçant des fonctions de réglementation risque de créer de la confusion.

Modèle 4 – Commission des organismes de bienfaisance

À l'instar de l'organisme du modèle 3, la commission proposée ici aurait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans *Travailler ensemble*. Elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de celles qui concernent la conformité et une autorité impartiale externe composée de spécialistes trancherait les appels. Cependant, contrairement à l'organe décrit dans le modèle 3, cette commission exercerait tous les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC afin d'administrer le droit. Ce modèle diffère du modèle 1 uniquement au plan de la structure de gestion, de la visibilité et du coût. L'ADRC n'exercerait aucun rôle résiduel direct.

Cependant, des liens axés sur le partage de l'information devraient exister, puisque de nombreux aspects des travaux liés à la conformité, comme la vérification des reçus aux fins de l'impôt, seraient sérieusement compromis s'il ne devait pas y avoir de communication entre la commission des organismes de bienfaisance et l'ADRC. Il serait également nécessaire de veiller à ce que ces échanges réguliers ne touchent pas l'indépendance de la commission.

Facteurs

Le modèle de la commission autonome permet de résoudre les problèmes découlant de la répartition des responsabilités. Par ailleurs, les caractéristiques et commentaires concernant la commission du modèle précédent s'appliquent.

Il importe de rappeler que, même s'ils sont indépendants du gouvernement, les organes de réglementation doivent appliquer la loi que le Parlement a édictée et élaborée par la réglementation (lorsque cette mesure a été autorisée). Il

n'existe aucun obstacle formel empêchant un ministre (ou une commission) d'exercer un pouvoir de réglementation qui fait davantage appel à la souplesse et à l'interprétation, pourvu qu'il obtienne l'autorisation nécessaire du Parlement. Si cette autorisation était jugée utile, en raison des impératifs liés à la transparence et à l'objectivité, il sera peut-être préférable de confier cette fonction à un organe sans lien de dépendance, comme la commission des organismes de bienfaisance décrite ici et au modèle 3.

Aperçu des fonctions de réglementation

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	**Modèle 2** ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	**Modèle 3** ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	**Modèle 4** Commission des organismes de bienfaisance
Enregistrement/ sanctions (y compris la révocation)	ADRC (avec l'avis du secteur)	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (révocation à la demande de l'ADRC)	Commission
Surveillance de la conformité (formulaire T3010)	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Vérification	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Politique administrative	ADRC avec l'avis d'un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance)
Éducation et formation en matière de conformité	ADRC	Agence du secteur bénévole	Commission	Commission
Soutien et mentorat	Groupes de coordination du secteur bénévole	Agence du secteur bénévole	Groupes de coordination du secteur bénévole	Groupes de coordination du secteur bénévole
Information publique	ADRC	ADRC *ou* l'ASB au sujet d'organismes de bienfaisance particuliers L'ASB au sujet du secteur	ADRC *ou* commission au sujet d'organismes de bienfaisance particuliers Commission au sujet du secteur	Commission
Comité consultatif	Oui, à l'ADRC	L'Agence du secteur bénévole exercerait cette fonction	Oui, à la commission	Oui, à la commission
Présentation de rapports :	Ministre du Revenu national (MRN)	L'ADRC : MRN L'ASB : MRN *ou* un autre ministre *ou* le Parlement	L'ADRC : MRN La commission : MRN *ou* un autre ministre *ou* le Parlement	MRN *ou* un autre ministre *ou* le Parlement

Évaluation des modèles institutionnels

Critères d'évaluation - Introduction

Nous avons été chargés d'examiner plus à fond les modèles institutionnels, de mener des consultations à ce sujet et de faire part de nos conclusions d'ici mars 2003. Pour atteindre cet objectif, nous avons examiné un vaste éventail de questions qu'il sera peut-être nécessaire d'étudier pour améliorer le régime de réglementation des organismes de bienfaisance à l'échelle fédérale.

Tel qu'il est mentionné plus haut, cet examen a pour but de veiller à ce que les organismes de bienfaisance, les intervenants et le public canadien respectent l'organe de réglementation qui sera créé en raison de son intégrité, son équité, ses connaissances et son sens de l'innovation, qui lui permettent d'offrir un service axé sur la clientèle et d'améliorer la conformité.

En nous servant des modèles présentés dans le rapport *Travailler ensemble* comme point de départ, nous proposons à des fins de discussion nos propres solutions qui permettraient d'améliorer la surveillance des organismes de bienfaisance. Tel qu'il est mentionné plus haut, nous pourrions proposer d'autres combinaisons des mécanismes et structures afin de présenter une autre description de la méthode institutionnelle optimale en ce qui concerne la réglementation des organismes de bienfaisance. Dans un sens, la tâche consiste à déterminer l'agencement optimal des différentes fonctions devant exister pour assurer la confiance du public à l'endroit de l'organe de réglementation et des organismes réglementés.

Au cours de notre évaluation des caractéristiques d'un organe de réglementation idéal, nous avons relevé un certain nombre de valeurs fondamentales et de facteurs critiques de succès. Nous résumons ci-dessous ces facteurs et valeurs afin d'aider le lecteur à se faire une idée des incidences des différents modèles, des coûts et avantages qu'ils comportent et de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des différents intervenants. L'importance attribuée à chacun de ces critères pourra varier d'une personne à l'autre.

Nous désirons obtenir des opinions sur la convenance et l'utilité de ces critères et sur l'évaluation qui suit afin de favoriser une meilleure compréhension des incidences des modèles. Les commentaires reçus seront intégrés dans le rapport que nous présenterons aux ministres au printemps 2003.

Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation qui suivent ne sont pas présentés dans un ordre de préférence particulier.

Principale mission

Ce critère concerne l'objet que vise l'organe de réglementation proposé dans chaque modèle. Nous avons proposé que l'organe continue à avoir pour mission d'administrer le programme des organismes de bienfaisance de la LIR, mais d'autres fonctions susceptibles d'élargir cette mission sont suggérées à l'égard d'un des modèles.

Intégrité

Ce critère concerne la capacité de l'organe de réglementation de prendre des décisions justes dans le cadre d'un processus impartial et transparent et d'entretenir avec le public et les intervenants du secteur des relations axées sur l'équité, l'utilité et l'uniformité.

Ouverture

L'organe de réglementation devrait être ouvert et accessible. Même s'il n'est pas tenu d'accepter dans tous les cas les idées ou suggestions qui lui sont proposées, il doit faire part des mesures qu'il prend et des motifs qui sous-tendent ses décisions. L'organe de réglementation devrait favoriser un libre échange d'idées et promouvoir des communications ouvertes et constructives avec ceux qu'il dessert.

Service de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à assurer des services de haute qualité à coût réduit auprès de ses clients et devrait avoir les moyens d'améliorer constamment les services qu'il offre en cherchant à tirer des leçons de ses erreurs. De plus, l'organe de réglementation devrait offrir la plus grande expertise possible et fournir des renseignements et avis qui font autorité aux organisations qui demandent le statut d'organisme enregistré ainsi qu'aux organismes qu'il réglemente.

Connaissances et esprit d'innovation

Ce critère concerne le dynamisme de l'organe de réglementation et sa capacité de favoriser le renouveau. Pour être efficace et utile pour la société canadienne,

l'organe de réglementation doit être tourné vers l'avenir. Il doit disposer de mécanismes qui lui permettront de réunir des renseignements concernant les changements qui se produisent dans le milieu, notamment les changements sociaux susceptibles de toucher les limites de ce qui est considéré ou non de la bienfaisance. De plus, l'organe de réglementation doit être en mesure d'exploiter de nouvelles technologies afin d'offrir des services qui répondent aux besoins d'une clientèle changeante ainsi qu'aux attentes du public.

Soutien

Il incombe à tout organe de réglementation de veiller à ce que les personnes physiques et morales qu'il réglemente possèdent les renseignements dont elles ont besoin pour se conformer aux lois et politiques qu'il applique. Par conséquent, il est évident que l'organe de réglementation a un rôle éducatif et un rôle de soutien à jouer. Ainsi, il doit veiller à ce que les organismes réglementés connaissent les règles qui les régissent et disposent de l'aide nécessaire pour s'y conformer.

Attention du public/visibilité

Le public peut perdre confiance lorsqu'il ignore à toutes fins utiles que des règlements existent sur un sujet donné. Par conséquent, il sera important pour l'organe de réglementation de veiller à retenir l'attention du public. Cette attention ne provient pas uniquement, ni même principalement des mesures de réglementation qu'il prend. L'organe se doit d'établir une identité « institutionnelle »; les Canadiens doivent être au courant de son existence et savoir ce qu'il fait et ce que l'enregistrement d'une organisation à titre d'organisme de bienfaisance signifie et ne signifie pas.

Ressources

Ce critère financier comporte deux volets : les dépenses directes nécessaires pour mettre en place les nouveaux éléments institutionnels et les frais supplémentaires liés à l'exploitation du système comparativement à ceux du mécanisme existant.

Principes juridiques et pouvoirs de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré

Au fil des années, les tribunaux ont signalé que ce qui constitue de la bienfaisance doit évoluer en fonction des changements sociaux et économiques. Ce critère concerne donc la capacité de l'organe de

réglementation d'explorer plus à fond les limites de ce qui constitue de la bienfaisance.

Nous avons également souligné que la confiance du secteur à l'endroit de l'organe de réglementation est liée en partie à l'engagement de celui-ci à tenir à jour le concept de la bienfaisance et à veiller à ce qu'il soit compatible avec les préoccupations de l'heure. C'est certainement le cas en Angleterre et dans le pays de Galles, où l'organe en place s'efforce d'assurer l'évolution du droit en éliminant les fins désuètes, en élaborant des analogies et en créant des précédents juridiques sur une base de consultation avec le secteur, avec Inland Revenue, avec des spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance et avec d'autres intervenants importants, y compris des membres du grand public.

Réglementation coordonnée

Une partie importante du pouvoir de réglementer l'activité de bienfaisance est attribuée aux provinces et territoires. Ce facteur concerne la capacité pour l'organe de réglementation de collaborer avec les autorités provinciales et territoriales afin de promouvoir l'application d'un ensemble de règles cohérentes et logiques à l'endroit des organismes de bienfaisance dans l'ensemble des territoires. Nous avons inclus ce critère afin d'obtenir des données des provinces et de différentes personnes sur l'utilité de cette fonction et sur la façon optimale de l'exercer.

Soutien du secteur bénévole général

L'ASB devait au départ non seulement s'occuper des organismes de bienfaisance enregistrés, mais également aider les organisations de l'ensemble du secteur bénévole. Bien qu'à l'échelle fédérale, la surveillance se limite aux organismes de bienfaisance et que nous ayons de ce fait porté notre attention principalement sur les questions se rapportant aux organismes de bienfaisance enregistrés, nous reconnaissons qu'il existe un rôle de soutien important qui pourrait être joué à l'extérieur de l'enceinte de l'organe de réglementation. Ce critère vise donc à évaluer l'appui dont pourrait bénéficier l'ensemble du secteur, au-delà de l'aide que l'organe de réglementation offre aux organismes de bienfaisance afin de les aider à se conformer à la LIR.

Défi lié à la transition

La gestion du changement que sous-tend chaque modèle comporte certains aspects complexes. Ce critère concerne les défis qui caractérisent les différents

modèles au plan de l'amélioration des niveaux de service, du transfert des fonctions de réglementation ou de la création de nouvelles institutions.

Tableau d'analyse - Introduction

Le tableau qui suit présente les différents modèles décrits et une évaluation de chacun d'eux au regard des critères que nous avons établis. Tel qu'il est mentionné ailleurs dans le présent document, les modèles ne s'excluent pas les uns les autres. Il est possible de juxtaposer certains aspects de différents modèles pour créer un organe de réglementation qui n'est pas décrit de façon précise dans le présent document.

Il importe de souligner que, dans certains cas, notre évaluation d'un modèle est nécessairement hypothétique. Ainsi, dans le cas de la Commission des organismes de bienfaisance (modèle 4), les résultats dépendront dans une large mesure des personnes nommées à titre de commissaires et des règles que ceux-ci formuleront. De la même façon, il n'est pas possible de prévoir les répercussions qu'aura l'Initiative des orientations futures sur les activités courantes de la Direction des organismes de bienfaisance.

Évaluation des modèles

	Modèle 1 **ADRC à mandat élargi**	**Modèle 2** **ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole**	**Modèle 3** **ADRC à mandat élargi plus commission**	**Modèle 4** **Commission des organismes de bienfaisance**
Principale mission	La principale mission consiste à administrer le droit.	Les mandats varient selon l'institution : ADRC : administration du droit ASB : soutien, communication de renseignements et mentorat.	La principale mission consiste à administrer le droit dans le cadre d'un partage des responsabilités entre deux institutions.	La principale mission consiste à administrer le droit.
Intégrité	L'organe de réglementation appliquerait et interpréterait les règles de droit de la même façon que les tribunaux. Les décisions seraient susceptibles d'examen par une autorité impartiale.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Ouverture	Possible par l'entremise d'un organisme consultatif, par des consultations publiques, par la remise d'un rapport annuel et par le maintien	Offre peut-être les plus grandes possibilités, parce que la principale mission de l'ASB est de conseiller et de communiquer.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
	d'un site web où les formulaires T3010, les décisions et politiques de l'organe de réglementation, les modifications législatives imminentes et une base de données au sujet des décisions des tribunaux sont affichés.			
Service de qualité	Possible, pourvu que des indicateurs du rendement soient établis.	Identique au modèle 1 – de plus, l'ASB pourrait exercer un rôle de surveillance.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Connaissances et esprit d'innovation	Possibles au moyen d'une plus grande interaction avec d'autres ministères du gouvernement et avec le secteur par rapport à l'organisme consultatif, de tournées d'information, de consultations, de la participation aux conférences annuelles du secteur, de la création de	La collecte et l'échange de renseignements constitueraient un aspect clé du rôle de la nouvelle ASB.	Le nouvel organe proposé dans ce modèle serait peut-être plus en mesure que les autres de faire preuve d'innovation et d'adapter sa culture organisationnelle à sa mission.	Identique au modèle 3

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
	possibilités de perfectionnement pour le personnel, etc.			
Soutien	Possible par des visites sur place, par l'établissement de centres d'appel et par l'amélioration de son site web. Le soutien et l'éducation seraient limités à la conformité.	C'est peut-être ce modèle qui offrirait le plus grand soutien. En plus du soutien en matière de conformité qu'offre l'ADRC dans le modèle 1, l'ASB exercerait une fonction de mobilisation de ressources et de mentorat et pourrait coordonner les fonctions de soutien dans d'autres ministères gouvernementaux.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Attention du public/visibilité	Possible par l'entremise du site web, du rapport annuel et d'un accroissement des ressources en communication.	Supérieure à celle qu'offre le modèle 1, en raison de la présence d'une nouvelle agence et de l'obligation de soumettre un rapport au Parlement, que ce soit directement ou par l'entremise d'un ministre.	Identique au modèle 2	Identique au modèle 2

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Ressources	10 000 000 $, en plus des ressources actuellement dépensées.	Les frais opérationnels seraient supérieurs à ceux du modèle 1, en raison de la nouvelle fonction de mentorat et de la couverture de l'ensemble du secteur bénévole et non seulement des organismes de bienfaisance. Une nouvelle structure serait nécessaire pour la création d'une agence distincte.	Supérieures à celles du modèle 1. Les frais opérationnels seraient légèrement plus élevés que ceux du modèle 1. De plus, il y aurait un coût unique associé à la création d'une nouvelle commission.	Identique au modèle 3
Principes juridiques et pouvoirs de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré	Possible – Pouvoir de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré, mais non de prendre des décisions qui font autorité.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Réglementation coordonnée	Possible – a déjà démontré une capacité de coordonner certains aspects du recouvrement de l'impôt avec des provinces et territoires.	Possible	Possible	Possible

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Soutien du secteur bénévole général (organisations sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance)	Non inclus.	Inclus dans le cadre de la fonction de mentorat et de soutien exercée par l'ASB.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Défi lié à la transition	Minime.	Moyen – changements mineurs au plan de la réglementation – élaboration d'une nouvelle fonction de soutien qui serait exercée par la nouvelle agence elle-même.	Complexe – La plupart des fonctions de réglementation (sauf celle de la surveillance de la conformité) seraient transférées à un nouvel organe.	Complexe – Le transfert de toutes les fonctions de réglementation à un nouvel organe nécessiterait l'élaboration de nouvelles pratiques et procédures.

Annexe 1

La Charity Commission for England and Wales et le contexte canadien

À l'heure actuelle, il n'y a qu'en Angleterre et au pays de Galles que les questions d'enregistrement et de révocation de l'enregistrement sont confiées à un organisme particulier. Nous nous sommes inspirés de cet exemple pour concevoir les modèles 3 et 4. La Commission canadienne sur les organismes de bienfaisance proposée dans le présent rapport ressemble à certains égards à celle existant en Angleterre et au pays de Galles, mais elle dispose de pouvoirs différents.

Une différence importante vient du fait que la Charity Commission for England and Wales applique la *Charities Act* de 1993, laquelle n'est pas identique, sur le plan fonctionnel, à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En effet, la *Charities Act* confère à la Charity Commission for England and Wales la compétence voulue pour connaître de toutes les questions concernant les organismes de bienfaisance, y compris des pouvoirs qui, au Canada, relèvent des provinces, par exemple celui de donner des conseils et du soutien pour aider les organismes de bienfaisance à adopter de bonnes pratiques administratives et à être structurées de manière efficace.

Le principal rôle de l'organe de réglementation fédéral au Canada – peu importe le modèle institutionnel – est de traduire l'intention du Parlement dans la manière dont il applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance.

La *Charities Act* confère à la Charity Commission for England and Wales un certain nombre de pouvoirs qui ne sont pas prévus par la Constitution canadienne, notamment le pouvoir de ne pas tenir compte de décisions judiciaires antérieures qui sont devenues dépassées et d'exercer conjointement avec les tribunaux certaines fonctions administratives. Cela rend la comparaison parfois difficile et explique en partie pourquoi la Charity Commission for England and Wales est parfois considérée comme un organisme quasi judiciaire.

Finalement, à titre d'organisme autonome, la Charity Commission for England and Wales ne rend pas compte de ses décisions à un ministre, même si elle est redevable envers un ministre de son rendement annuel.

Annexe 2

Liste des études et documents de référence traitant de questions relatives à la réforme institutionnelle qui sont mentionnés dans le présent rapport.

Études canadiennes

Brock, Kathy (éd.). *Improving Connections between Governments, Nonprofit and Voluntary Organizations: Public Policy and the Third Sector*. McGill-Queen's University Press (février 2002).

Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Report on the Law of Charities*. Gouvernement de l'Ontario (1996).

Drache, Arthur. « The English Charity Commission Concept in the Canadian Charity Context. » *The Philanthropist*, vol. 14, n° 1.

Drache, Arthur et Laird Hunter. « A Canadian Charity Tribunal: A Proposal for Implementation. » Projet de la fondation Kahanoff (janvier 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://data.nonprofitscan.org).

Hall, Michael, L. Greenberg et L. McKeown. *Talking about Charities: Canadians' Opinions on Charities and Issues affecting Charities*. Préparé pour la fondation Muttart par le Centre canadien de philanthropie (octobre 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://www.muttart.org).

Institute for Media, Policy and Civil Society. *Les organismes prennent la parole*. En association avec le Centre canadien de philanthropie (mars 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.impacs.org/pdfs/prennentlaparole_final.pdf).

Monahan, Patrick, avec Elie Roth. « Federal Regulation of Charities: A Critical Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform, » Projet de la fondation Kahanoff (janvier 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://data.nonprofitscan.org).

Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole. *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*. Rapport final (février 1999) (disponible à l'adresse suivante : http://www.vsi-isbc.ca).

Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Rapport des tables conjointes (août 1999) (disponible à l'adresse suivante : http://www.vsi-isbc.ca).

Études et conclusions internationales

The Charity Commission Regulation and Support of Charities. Vingt-huitième rapport (1997-98) du House of Commons Committee on Public Accounts (The Stationery Office, Londres, 1998).

Charity Scotland. Rapport de la Scottish Charity Law Review Commission (mai 2001) (disponible à l'adresse suivante : http://www.charityreview.com/csmr/csmr-01.htm).

International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 2, n° 1. Discours et notes d'allocutions prononcés lors de la conférence sur le droit des organismes sans but lucratif, tenue à Budapest en 1999 (disponible à l'adresse suivante : http://www.icnl.org/journal/vol2iss1/).

Report of the Inquiry into the Definition of Charities and Related Organizations. Charities Definition Inquiry, Australie (août 2001) (disponible à l'adresse suivante : http://www.cdi.gov.au/default.htm).

First Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. New Zealand (février 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.treasury.govt.nz/charities/).

Second Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. New Zealand (mai 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.treasury.govt.nz/charities/).

Annexe 3

Membres de la Table conjointe sur le cadre réglementaire

Maureen Kidd (coprésidente)
Directrice générale
Direction des organismes de bienfaisance
Agence des douanes et du revenu du Canada

Bob Wyatt (coprésident)
Directeur exécutif
The Muttart Foundation

Joseph Allen
Analyste juridique principale des politiques
Politique du droit corporatif et de l'insolvabilité
Industrie Canada

Bob Couchman
Ancien directeur exécutif-
Yukon Family Services Associates

Terry de March
Directeur
Innovations, analyse et intégration
Ministère de la Justice

Lois Hollstedt
Ancienne PDG
YWCA de la région métropolitaine de Vancouver

Darlene Jamieson
Associée
Étude d'avocats Jamieson-Sterns

Jennifer Leddy
Conseillère juridique et en matière de politiques
Conférence des évêques catholiques du Canada

Don McRae
Agent principal de politiques
Programme des partenariats communautaires
Patrimoine canadien

Serge Nadeau
Directeur
Division de l'impôt des particuliers
Finances Canada

Ed Pennington
Directeur général
Association canadienne pour la santé mentale

Claude Rocan
Directeur général
Centre de développement de la santé humaine
Direction générale de la santé de la population et de la santé publique
Santé Canada

Jean-Michel Sivry
Expert et bénévole
Président, Théâtre UBU (Montréal)
Directeur général, les Éditions Flammarion Ltée

John Walker
Directeur général
Groupe de travail sur les subventions et les contributions
Développement des ressources humaines Canada

Conseillers

Gordon Floyd
Vice-président
Affaires publiques
Centre canadien de philanthropie

Carl Juneau
Directeur
Division des politiques et de la communication
Direction des organismes de bienfaisance
Agence des douanes et du revenu du Canada

Laird Hunter
Associé
Worton, Hunter and Callaghan

Membres d'office

May Morpaw
Directrice des politiques
Groupe de travail sur le secteur bénévole
Bureau du Conseil privé

Marilyn Box
Secrétariat de l'ISB